PRÉCIS
D'ÉCONOMIE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES

TOME III

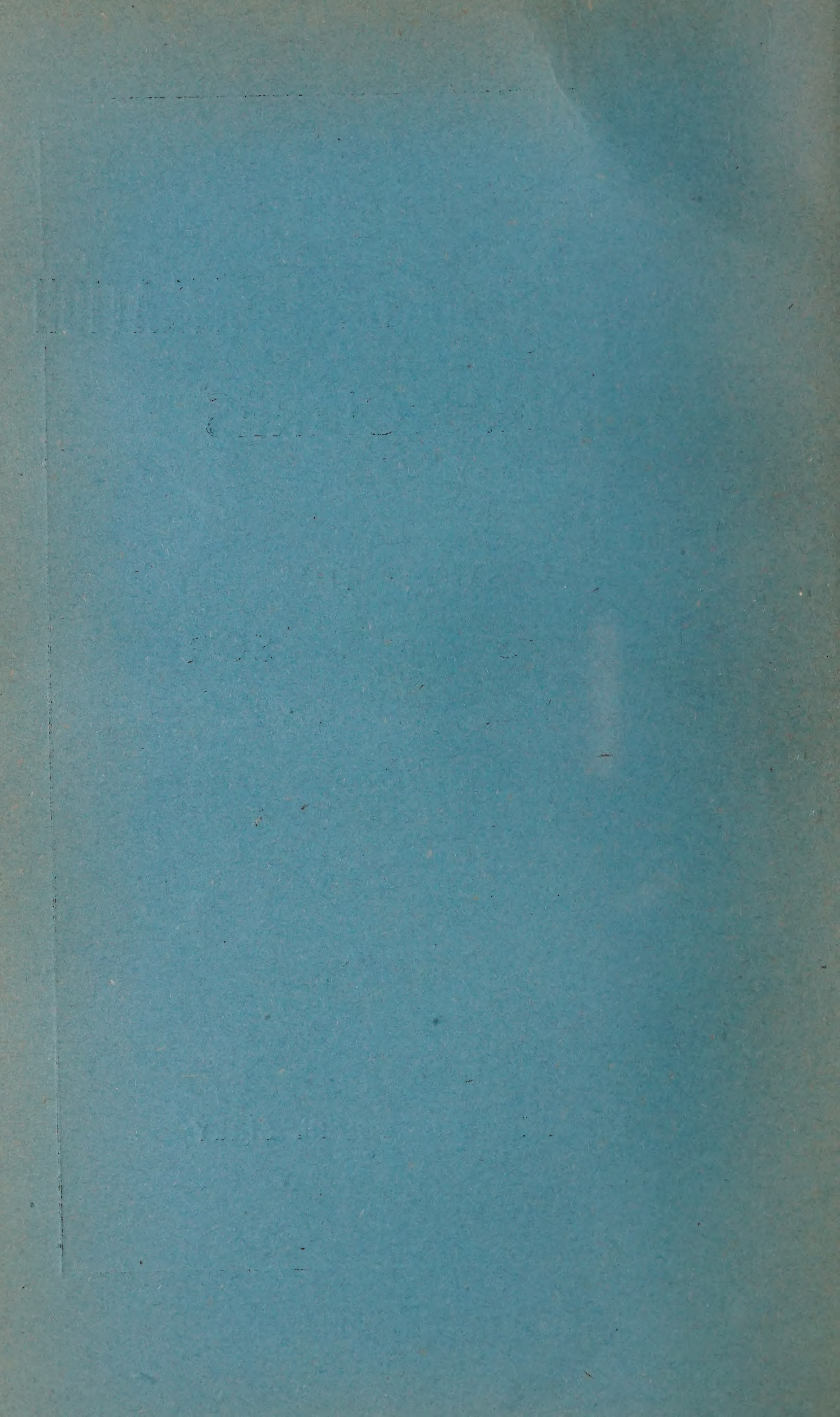
BUDGET ET TRÉSOR

DEUXIÈME ÉDITION

PAR

Henry LAUFENBURGER
Professeur à la Faculté de Droit de Paris

LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY
(Société anonyme)
22, Rue Soufflot — PARIS (Ve)
—
1946



PRÉCIS
D'ÉCONOMIE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES

DU MÊME AUTEUR

L'industrie sidérurgique de la Lorraine désannexée et la France. Strasbourg, Berger-Levrault, 1924 (*épuisé*).

L'impôt sur le revenu des sociétés commerciales (*Etude comparée*). Strasbourg, Istra, 1926.

Cours d'Economie alsacienne :
- Tome I. — *Les bases matérielles, morales, juridiques.* Paris, Sirey, 1930.
- Tome II. — *L'industrie de Mulhouse* (en collaboration avec M. Pflimlin). Paris, 1932.

Le commerce et l'organisation des marchés (tome V du *Traité d'Economie politique* de M. Truchy). Paris, Sirey, 1937 (*épuisé*).

L'intervention de l'Etat en matière économique (Collection Nogaro). Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1938.

L'Economie allemande à l'épreuve de la guerre. Paris, Médicis, 1940 (*épuisé*).

Finances publiques et affaires privées. Paris, Presses universitaires, 1942.

Précis d'économie et de législation financières :
- Tome I. — *Revenu et impôt,* 2e édition. Paris, Sirey, 1943.
- Tome II. — *Dette publique et richesse privée,* 2e édition. Paris, Sirey, 1945.
- Tome IV. — *Législation fiscale et documents financiers.* Paris, Sirey, 1944.

L'impôt. Volume I de la Collection « Réalités ». Paris, Domat-Montchrestien, 1945.

Crédit public et finances de guerre (*Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne*) Paris, 1944 (*épuisé*).

PRÉCIS

D'ÉCONOMIE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES

TOME III

BUDGET ET TRÉSOR

DEUXIÈME ÉDITION

PAR

Henry LAUFENBURGER
Professeur à la Faculté de Droit de Paris

LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY
(Société anonyme)
22, Rue Soufflot, PARIS (Ve)

1946

AVANT-PROPOS

La première édition de « Budget et Trésor » avait paru sous l'occupation. En raison des circonstances, elle avait conservé un caractère purement technique.

La libération du territoire français, consacrée par la victoire des Alliés, nous a fait recouvrer la libre expression de notre pensée. Nous avons repris contact avec l'esprit scientifique anglo-saxon en matière de finances publiques. La théorie du budget humain, développée dans le « Full Employment » de Sir William Beveridge, a inspiré le chapitre consacré au déséquilibre budgétaire systématique. Dans le cadre de l'annualité du budget, nous avons insisté sur les progrès réalisés par les crédits d'engagement et les lois de programme.

L'expérience de l'économie de guerre nous a fourni le prétexte de développer les chapitres consacrés aux conséquences budgétaires de l'interventionnisme. Enfin, nous avons approfondi l'étude du filtre et fait une plus large place que précédemment à la théorie du Trésor public

Reviendrons-nous à l'équilibre économique par le rétablissement de l'équilibre budgétaire? La question est posée, nous ne sommes pas certain qu'elle soit résolue en attendant la parution de l'édition définitive de ce volume.

H. L.

INTRODUCTION

Les traités et précis de finances publiques parus à ce jour mettent l'accent sur les incidences juridiques et politiques du budget. Par contre, ni la structure ni le dynamisme économiques des budgets n'ont fait jusqu'ici l'objet d'une étude générale et approfondie. L'analyse du budget précède généralement, au lieu de la suivre, l'étude des dépenses et des recettes.

A ce double point de vue, je me suis décidé à rompre avec une tradition qui paraissait solidement établie. Lors de la parution en 1941 du tome I de ce Précis consacré à l'impôt dans ses rapports avec le revenu, je me suis excusé de ne pas aborder d'emblée la théorie et la technique du budget. Les principes du budget qui alimentaient en grande partie les ouvrages classiques consacrés à la matière semblaient succomber au bouleversement de nos institutions.

Contrairement à la règle de l'annualité, la France s'est contentée à plusieurs reprises de budgets trimestriels et semestriels. Le principe de l'unité a été pratiquement sacrifié à la pression des besoins financiers qui imposaient comme une institution permanente les comptes et les budgets extraordinaires. L'universalité a été battue en brèche par la pratique de plus en plus répandue des recettes d'affectation. Abstraction faite de l'influence de la guerre, l'annualité du plan financier entre de plus en plus en conflit avec la conception « pluriannuelle » du plan économique qui, amorcé par les lois de programme, semble survivre dans le budget extraordinaire de l'équipement, considéré lui-même comme un précurseur du plan de reconstruction économique et financier d'après-guerre.

Je m'en remets à mes collègues de la section de Droit public du soin d'approfondir la philosophie des principes et des institutions juridiques du budget à la lumière de l'histoire et des concepts nouveaux qui se dégagent avec beaucoup d'hésitation. Au moment où le budget français tant ordinaire qu'extraordinaire dépasse, avec près de 450 milliards, au moins 40 0/0 du revenu national, je ne puis résister à la tentation de m'attacher surtout à ses incidences économiques au lieu d'envisager le budget simplement comme le cadre juridique des dépenses et des recettes. L'économiste se doit d'examiner les rapports

économiques entre les deux, au double point de vue « structurel » et dynamique. C'est pour cette raison que le volume consacré au budget suit ceux qui traitent des impôts et des emprunts, plutôt que de les précéder.

L'équilibre budgétaire, c'est-à-dire la concordance des recettes avec les dépenses, avait déjà été abandonné avant la guerre, non seulement sous la pression d'un interventionnisme qui a pris, depuis, la forme d'un dirigisme intégral, mais, partiellement du moins, sous l'influence de la théorie du déséquilibre systématique. La guerre apporte à cette conception sinon une justification, du moins une excuse. A mon avis l'équilibre économique n'est pas concevable en dehors de l'équilibre budgétaire. Mais comme il me paraît impossible de réaliser celui-ci dans le cadre trop étroit d'une année, je m'attacherai surtout à la notion éminemment économique du budget cyclique.

Je ne pense pas que l'économie dirigée réussisse à éliminer les oscillations économiques. Le rythme est à tel point inhérent à la vie humaine que j'ai de la peine à le concevoir absent du devenir économique. Tout ce que nos dirigeants peuvent prétendre obtenir est l'atténuation des pointes et le raccourcissement de la durée des cycles. S'il en est ainsi, les excédents des budgets de prospérité devront financer les besoins exceptionnels de la phase de dépression, soit par le mécanisme des réserves, soit par le jeu alternatif de l'amortissement accéléré pendant l'essor, ralenti pendant le déclin.

Mais il m'a paru indispensable aussi d'envisager le budget sous son angle social et de reprendre ma théorie du filtre [1]. Les 450 milliards que prélèvent les budgets et comptes spéciaux ne constituent pas une perte pour l'économie, mais une gigantesque redistribution de revenus par l'impôt et de capitaux par l'emprunt. Quelles sont les classes sociales bénéficiaires de la redistribution par la dépense publique (fonctionnaires, retraités, subventionnés, rentiers, entrepreneurs de travaux, fournisseurs de l'Etat)? Quelles sont les catégories sociales qui alimentent le circuit par l'impôt (travail, capital, entreprise) ou par l'emprunt (fortune ou revenus)?

Le phénomène de la redistribution fait avancer au premier plan un personnage qui n'a jamais fait l'objet en France d'une étude approfondie, le Trésor public [2]. Les publicistes se contentent de dire que le Trésor n'est pas doté de la personnalité morale, mais ils ne nous apprennent pas positivement quelle est sa véritable physionomie juri-

1. V. ma contribution aux *Mélanges en l'honneur du Professeur Truchy*, Paris, 1938.

2. M. de Lestrade, l'excellent auteur du *Financement des dépenses publiques pendant la guerre 1939-1940*, m'a éclairé sur certains aspects techniques du Trésor. Qu'il veuille bien trouver ici mes sincères remerciements (une 2e édition de cet ouvrage a paru en 1945).

dique. Et pourtant la question vaut la peine d'être posée. Si l'on n'a pas besoin de l'appui de la « personnalité » pour expliquer le rôle de caissier de l'Etat que joue le Trésor, rôle qu'il est d'ailleurs incapable d'accomplir sans le secours de la Banque, on est fort embarrassé lorsqu'il s'agit de couvrir d'un qualificatif juridique la manifestation autonome de sa vitalité. Le Trésor est le banquier de l'Etat, il émet en son nom des bons dont le volume dépasse 700 milliards, il fait gérer pour son compte et sous sa responsabilité tantôt le Fonds de soutien des rentes par la Caisse autonome d'amortissement, tantôt le Fonds de stabilisation des changes par la Banque de France. Enfin un Président du Conseil a assumé pendant un certain temps la fonction de « ministre du Trésor ».

Cette autonomie de fait du Trésor, ces velléités d'indépendance appellent la définition d'un statut juridique. L'économiste mettra en relief surtout le rôle bancaire et monétaire du Trésor. Le premier s'est énormément développé à la faveur des comptes courants et des dépôts bloqués. Le recours incessant aux avances de la Banque charge le Trésor d'une responsabilité monétaire importante. Dans quelle mesure réussira-t-il à limiter les appels à la Banque générateurs d'inflation, et à renforcer la ponction des billets déjà en circulation ou thésaurisés ?

Quoi qu'il en soit, la guerre a fait avancer le Trésor au premier plan du marché monétaire, dont l'institut d'émission est de plus en plus écarté. Le taux de l'intérêt est déterminé non plus par le mécanisme de l'escompte officiel ou par l' « open market », mais par le rapport que le Trésor établit entre l'offre et la demande des capitaux (circuit).

Nous voilà loin en apparence de l'équilibre budgétaire. Et pourtant nous y reviendrons progressivement sous une forme élargie dans la mesure où à l'économie de guerre succède l'économie de paix. Car l'équilibre budgétaire est indissolublement lié à l'équilibre économique. Le budget n'est pas une simple institution juridique, un pur organe technique de l'administration, il avance au premier plan de la politique économique. Déflation, dévaluation ou stabilisation? C'est de la structure budgétaire que dépendra la réponse à cette question brûlante au lendemain de la seconde guerre mondiale.

PREMIÈRE PARTIE

Technique du Budget de l'Etat.

Depuis la guerre de 1914-18, la structure de la plupart des Etats européens a été plus ou moins profondément bouleversée, mais l'institution du budget [1] a survécu à toutes les révolutions.

Si l'on définit en effet le budget d'après l'article 5 du décret réglementaire du 31 mai 1862 comme un « acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et recettes annuelles de l'Etat » [2], il est compatible avec tous les régimes politiques. Il est vrai que les auteurs complètent généralement cette définition en précisant que le budget est une loi. Mais l'expérience récente a démontré que le pouvoir législatif qui, en régime démocratique, revient au parlement, peut être aussi bien exercé par le gouvernement, par une délégation ou par une usurpation du pouvoir.

La définition classique française comporte un autre élément dont la souplesse a permis au budget de s'accommoder de tous les régimes : la prévision. Gouverner, c'est prévoir; mais jusqu'à quel point est-il possible non seulement de prédire l'avenir, mais encore de le dominer par un plan établi à l'avance ? Les fluctuations cycliques, les changements de structure, les guerres ne risquent-ils pas de bouleverser les prévisions humaines, si sages soient-elles ? Ou peut-on espérer que le planisme, à condition d'embrasser à la fois l'économique et le financier, permettra de dominer l'évolution ou, pour le moins, d'en influencer le cours ?

1. Nous ne traitons que du budget de l'Etat, laissant de côté les budgets locaux. V. pour l'ensemble, Allix, *Traité élémentaire de science des finances*, Paris, 1931.

2. Le texte visé fait rentrer dans la réglementation budgétaire les autres services, que les lois assujettissent aux mêmes règles (V. sur ce dernier membre de phrase Stourm, *Le budget*, 5e éd., Paris, 1906, p. 1).

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION DU BUDGET

Le terme « budget » a été importé d'Angleterre où il fait allusion à l'enveloppe (bougette, pochette, sac) qui contient le document. J.-B. Say a proposé de remplacer ce mot « barbare » par le terme « balance des besoins et des ressources de l'Etat ». Mais la « balance » implique un ajustement des recettes aux dépenses, la recherche d'un équilibre entre les deux.

En fait, non seulement l'équilibre budgétaire est rarement atteint dans la pratique, il est même rejeté comme un postulat superflu et nuisible par certaines théories. Il est donc sage de retenir l'acceptation la plus large du terme « budget », celle d'un acte de prévision des dépenses et des recettes de l'Etat.

Le budget ainsi compris apparaît comme un ensemble couvrant le bloc des besoins financiers et des moyens de couverture. Il est regrettable que le langage courant comporte aussi un rétrécissement de la notion budgétaire en comprenant sous le terme « budget » également les dépenses d'un département ministériel tel que les Finances ou l'Agriculture.

SECTION I

LE TABLEAU POLITIQUE DES DÉPENSES ET DES RECETTES : LE PRINCIPE DE LA PRÉSÉANCE DES DÉPENSES

Le budget comporte tout d'abord un tableau des dépenses et des recettes publiques prévues pour une période déterminée. A l'expiration de celle-ci le budget se transforme en compte ou en situation se rapprochant plus ou moins de la prévision primitive.

En France, le compte général de l'administration des Finances embrasse toutes les opérations de l'année financière [1], il couvre non seulement les opérations du budget, mais aussi celles de la Trésorerie [2] et des services de l'Etat. Lorsque tous les comptes d'exécution ont été vérifiés par la Cour des comptes, l'autorité législative se prononce sur leur régularité. En vertu d'une fâcheuse confusion de terminologie, l'expression « budget » est souvent employée aux lieu et place de l'expression « compte ».

1. V. plus loin la différence entre les comptes de gestion et les comptes d'exercice, p. 44.
2. Ci-dessous, IV[e] Partie, pp. 205 et s.

Le budget de l'Etat se distingue des budgets privés. Tandis que les finances privées sont passives, celles de l'Etat sont actives en ce sens qu'elles s'intègrent dans la politique économique et constituent un moyen de gouverner.

Les dépenses de l'Etat ont un caractère essentiellement politique, c'est pourquoi elles sont fixées par le gouvernement et approuvées par le parlement avant qu'il soit procédé à la détermination des recettes, contrairement à la pratique des particuliers et des sociétés pour lesquelles les dépenses sont fonction des recettes[1].

C'est par la fixation prioritaire des dépenses que l'Etat fait face aux besoins de l'administration telle qu'elle fonctionne, et établit les variétés et les modalités de son intervention dans les domaines politique, économique, social et financier. Le chiffre arrêté pour les dépenses est doté d'une autorité propre qui l'a fait revêtir d'un nom spécial : « le crédit ».

Que faut-il entendre par là ? Un crédit est l'autorisation de créer un service et d'y consacrer les sommes déterminées dans le cours d'un exercice.

Il existe deux sortes de crédits. Les *crédits évaluatifs* sont ceux dont le cours de l'exécution du budget se chargera de déterminer l'importance exacte : leur chiffre définitif, dit Stourm, dépend de certains faits dont l'accomplissement ne devient connu qu'à la fin de la période budgétaire : les préparateurs du budget ne font que l'évaluer. Les *crédits limitatifs* sont accordés en vue d'un service déterminé, ils sont fixés *ne varietur* par un maximum, lequel ne doit pas être dépassé (traitements, frais de bureau, dépenses de matériel).

Le ministre des Finances recueille les propositions de ses collègues; suivant qu'il est simplement *primus inter pares* ou qu'il domine les autres ministres, il transmet les demandes telles quelles à l'autorité compétente pour arrêter le budget, ou il les revise suivant ses vues propres avant d'en effectuer la transmission. Les dépenses finalement arrêtées sont réalisées suivant les buts politiques qui ont présidé à leur fixation. Cependant une crise économique affectant les recettes peut, malgré le principe de la préséance, contraindre le gouvernement à comprimer ou à supprimer certaines dépenses en cours de route.

1. Le projet de loi portant organisation provisoire des pouvoirs publics, projet soumis le 21 octobre 1945 par référendum au peuple français, prévoit une large initiative du pouvoir exécutif en matière de dépenses. Le rejet d'un crédit n'entraîne pas la démission du gouvernement. L'assemblée vote le budget, mais ne peut pas prendre d'initiative en matière de dépenses. Celles-ci sont considérées comme le moyen essentiel d'exécuter la politique du gouvernement. Celui-ci ne pourra être renversé par l'assemblée élue le 21 octobre qu'à la suite d'une motion de censure (V. *J. off.* 19 août 1945, p. 5154).

En sens inverse, le gouvernement demande et obtient souvent des crédits supplémentaires pour élargir les dépenses prévues ou pour en effectuer de nouvelles.

La fixation des voies et moyens a, elle aussi, une signification politique. Restera-t-on fidèle au principe de l'équilibre ? Renoncera-t-on à l'emprunt pour ne retenir comme moyens de couverture que les taxes et les impôts (en plus des recettes domaniales éventuelles) ? Et quelle sera parmi les impôts la part faite respectivement aux contributions directes et aux contributions indirectes ? Un régime conservateur cherchera à maintenir intacte la structure des fortunes et la répartition des revenus, il optera pour la proportionnalité de l'impôt sur le revenu et recourra pour une part aussi large que possible à l'impôt de consommation payable par tous. Au contraire, un gouvernement socialiste tendra à niveler la richesse acquise : l'impôt progressif sur le capital et le revenu « atténuera les pointes » en opérant un prélèvement particulièrement lourd sur les entrepreneurs, les propriétaires d'immeubles et de valeurs mobilières. On amputera, le cas échéant, les fortunes par un prélèvement exceptionnel. Le recours aux impôts de consommation, qui chargent d'une progressivité à rebours les revenus moyens, sera limité autant que possible.

L'autorité compétente pour arrêter le budget fera aussi œuvre politique en fixant le but de l'impôt. Ou bien elle restera fidèle à la conception classique en demandant à l'impôt de répartir d'une façon aussi juste que possible les charges publiques entre les citoyens, ou bien elle emploiera tel ou tel impôt accessoirement ou principalement en vue de provoquer ou de souligner un changement de structure : favoriser les entreprises individuelles par rapport aux sociétés anonymes, lutter contre la concentration, appuyer certaines activités économiques (agriculture) ou encourager telles formes d'exploitation (faire-valoir, coopératives, artisanat).

Le principe de la préséance des dépenses implique l'élasticité des moyens de couverture. Or peut-on espérer que les recettes, les produits fiscaux en particulier, suivent la courbe ascendante des dépenses fixées par le gouvernement ? L'impôt se heurte à des limites individuelles (minimum d'existence, volonté d'épargner, fraude) et collectives (revenu national) qu'il est difficile, sinon impossible, de franchir. Les limites, déjà très étroites lorsque l'impôt sert simplement à couvrir les charges du budget, se rétrécissent davantage encore lorsqu'on fait de l'impôt un instrument d'économie dirigée.

Quoi qu'il en soit, du moment que le potentiel fiscal est limité, il n'est pas possible de concevoir une extension illimitée des dépenses publiques. Aussi en économie libérale, qui respecte le principe de l'équilibre budgétaire, la règle de la préséance des dépenses publiques est-elle tempérée par la capacité contributive, ou plus exactement par l'importance de l'effort fiscal demandé au pays.

Sous le régime de l'interventionnisme et du dirigisme, par contre, la règle de la préséance des dépenses publiques reprend toute sa valeur [1]. Pour faire face à des tâches de plus en plus nombreuses, pour remédier aux crises, pour financer les guerres et la reconstitution qui leur fait suite, l'Etat n'hésite pas à demander à l'emprunt, essentiellement extensible, le supplément parfois important que l'impôt ne peut pas donner. L'équilibre budgétaire est délibérément sacrifié, le déficit budgétaire est non seulement toléré mais systématiquement organisé. C'est la conception du budget humain [2], d'après laquelle l'Etat peut et doit effectuer des dépenses jusqu'au moment où toutes les forces de travail sont engagées, qui confère au principe de la préséance des dépenses sur les recettes tout son sens le plus absolu. Encore reste-il à établir si l'emprunt qui est affecté au financement des dépenses est extensible sans limite ou si, au contraire, les conséquences économiques et sociales qui peuvent en résulter ne font pas surgir une nouvelle barrière et à l'encontre de ce mode de financement et à l'encontre de l'élasticité des dépenses de l'Etat [3].

SECTION II

L'ART TECHNIQUE DES ÉVALUATIONS DES DÉPENSES ET DES RECETTES

I. — Procédés d'évaluation.

1) *Dépenses.*

Quel que soit le régime politique, les préparateurs du budget auront tendance à sous-estimer les crédits évaluatifs. Lorsqu'ils se préoccuperont de réaliser l'équilibre, ils seront tentés d'inscrire les moindres chiffres possibles. Ces fausses économies vaudront à leurs auteurs tout au plus un reproche, un blâme. Ils comptent sur les redressements ultérieurs de leurs erreurs volontaires.

Quant aux crédits limitatifs, les ministres savent qu'ils constitueront, une fois votés, le maximum de ce qui pourra être dépensé. Ils sont donc portés à réclamer du premier coup le plus gros chiffre possible. Dans ces conditions le contrôle budgétaire devra poursuivre les économies trompeuses que peuvent recéler les crédits évaluatifs, rechercher, au contraire, les économies que comportent les crédits limitatifs [4].

1. Voir Tome I de ce *Précis*. 2e éd., pp. 148 et s.
2. Voir ci-dessous, p. 168.
3. Voir ci-dessous, pp. 203 et s.
4. Stourm (R.), *Le budget*, *op. cit.*, p. 195.

Pendant la période d'armistice, le gouvernement autoritaire qui a pris le pouvoir en juin 1940 a procédé à une évalution globale des dépenses civiles et militaires. Ces dernières ont comporté le coût d'entretien de l'armée d'armistice [1], les versements décadaires à l'envahisseur au titre de l'indemnité d'occupation, c'est-à-dire deux postes relativement faciles à calculer d'avance. A partir de 1943, le budget extraordinaire proprement dit a supporté exclusivement les charges d'occupation; le financement des exportations forcées en Allemagne a été assumé, comme par le passé, par le Trésor public. En automne 1944, la libération s'est traduite par un rétablissement progressif de la souveraineté politique et financière de la France et par sa participation active à la guerre contre l'Allemagne. Le gouvernement provisoire du général de Gaulle a évalué séparément les dépenses du budget ordinaire et les dépenses de guerre de 1945. Tandis que les premières ont été estimées pour l'année tout entière, les dernières ont fait l'objet de cahiers distincts de crédits trimestriels [2].

Sauf les circonstances extraordinaires de la crise et surtout de la guerre, le montant des dépenses dépend essentiellement de la volonté politique du gouvernement, mais son évaluation peut être affectée par des changements qui interviennent dans le pouvoir d'achat de la monnaie. La prévision des recettes est beaucoup plus délicate, le produit des ressources normales est fonction d'un ensemble de facteurs : conjoncture, attitude du contribuable, variations monétaires.

2) *Recettes.*

Les ministres des Finances ont été pendant longtemps réfractaires à l'évaluation subjective et personnelle. La règle de la pénultième année a été considérée comme une garantie contre un excès d'optimisme des prévisions : elle consistait à inscrire comme recette du budget futur le chiffre de la recette correspondante du dernier budget exécuté (le pénultième ou l'antépénultième). Ainsi, lors de la préparation du budget de 1914 en automne 1913, on a pris pour base les rendements effectifs du budget de 1912 ; ceux de 1913, n'ayant pas été entièrement connus, ne sont pas entrés en ligne de compte. La règle de la pénultième année a été considérée longtemps comme une règle de sécurité par les ministres des Finances, guidés par le souci d'équi-

1. Après la dissolution de cette armée, le budget extraordinaire, dit de « liquidation des charges de la guerre », est devenu, à vrai dire, une prolongation du budget ordinaire (Voir ci-dessous, p. 46).

2. Assemblée consultative provisoire, 1re session de 1945, *Rapport général au nom de la Commission des finances*, par André Philip, tome I (Doc. nº 242, procès-verbal séance du 6 févr. 1945).

librer le budget. Aussi longtemps que les circonstances sont normales et que la monnaie reste stable, la tendance à la progression de l'économie permet d'escompter une augmentation des recettes d'une année à l'autre. En prenant pour base des évaluations les résultats d'un exercice ancien complètement expiré, on court la chance de plus-values plutôt que le risque de moins-values. Mais, dès que les circonstances deviennent anormales, que des fluctuations cycliques ou monétaires très prononcées se greffent sur des modifications de structure profondes, la règle de la pénultième année fausse complètement le mécanisme du budget. Lorsque les résultats d'une année de crise économique servent de base aux estimations d'une année de reprise, les plus-values incitent les gouvernements parlementaires surtout, à une prodigalité de dépenses; lorsqu'au contraire les évaluations d'une année de prospérité masquent pendant un certain temps les moins-values d'une année de dépression, l'apparition brusque du déficit réserve au ministre des Finances de gros embarras. C'est pour éviter ces surprises que depuis 1930 les gouvernements ont progressivement échappé à la tutelle coutumière de la « pénultième année ». La métbode de l'évaluation directe aboutit à corriger les résultats de l'exercice écoulé par ceux déjà connus de l'année en cours [1], qui précède immédiatement la période du budget en préparation; on tient compte aussi des modifications législatives de la dernière heure (modifications de l'assiette ou des taux), ainsi que du pourcentage de recouvrement par rapport aux rôles émis.

Les projets de budgets de la période d'armistice ont été basés sur les rendements effectifs de la dernière période semestrielle complète; en plus leurs auteurs ont cherché à mesurer les incidences de la « conjoncture de guerre » : diminution de la consommation et des importations, hausse des prix, tarissement de certaines sources fiscales du fait de l'occupant. Le budget de 1945 serre d'aussi près que possible les résultats acquis de l'exercice 1944.

En ce qui concerne les contributions dites directes, assises par voie de rôles, le département des Finances établit, comme précédemment, une distinction entre l'apurement des rôles propres à l'exercice 1945 et l'apurement des rôles émis antérieurement, mais restant à recouvrer au 31 décembre 1944. En se basant sur l'expérience des années 1941 à 1944, et en tenant compte des difficultés propres à l'exercice à venir (dommages causés par les hostilités, situation précaire des sinistrés), le ministre des Finances estime, pour 1945, à 2,5 milliards de francs les dégrèvements probables et à 70 0/0 [2] le pourcentage

1. Par exemple, des six premiers mois.
2. Pour les profits illicites, le pourcentage correspondant est abaissé à 60 0/0 : 7,2 milliards sur 12,0 milliards.

de recouvrement par rapport à la prévision globale des recettes en question :

Titres de l'année 1945	28.714	millions.
Dégrèvements	2.500	—
Montant des prises en charges nettes	26.214	—
Recouvrements $\frac{26.214 \times 70}{10}$	18.350 [1]	—

Quant aux contributions directes perçues par voie de retenue à la source (traitements et salaires), le département des Finances s'est basé sur les résultats des onze premiers mois de 1944 pour estimer le recouvrement de base en 1945 ; il a été tenu compte de la majoration des traitements en vertu de l'ordonnance du 6 janvier 1945, ainsi que du renforcement de l'abattement à la base de 10.000 à 20.000 francs.

Dans les pays où les traitements publics varient selon l'index du coût de la vie, comme c'est le cas en Belgique, le département des Finances doit assurer le parallélisme entre ces deux éléments [2]. Malgré le soin apporté aux évaluations, les événements peuvent bouleverser les données initiales du budget et imposer des rectifications en cours de route.

II. — Procédés de rectification.

Pour pallier à l'insuffisance des crédits prévus au budget, le gouvernement demandera à l'autorité qui aura adopté le budget des crédits additionnels qui, dans la pratique française, se présentent sous deux formes.

Les crédits supplémentaires « doivent pourvoir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un service porté au budget, et ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté, sans modifications dans la nature de ce service ». Les crédits extraordinaires sont commandés par les circonstances urgentes et imprévues, ils ont pour objet soit la création d'un service nouveau, soit l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances au delà des bornes déterminées par cette loi [3].

Les lois relatives à ces crédits portent le nom de « collectifs » (lois portant l'ouverture de crédits collectifs).

1. On tient compte en plus de la rentrée probable des arriérés.
2. Baudhuin (F.). *Précis de finances publiques*, tome I, Bruxelles, 1943.
3. Pour plus de détails, voir Trotabas, *Précis de science et législation financières*, 8e éd., Paris, 1942, pp. 52 et suiv. Au sujet de la compétence en matière de ces crédits, cf. Trotabas, p. 54, et *supra*, p. 8.

A côté des collectifs d'engagement ou d'ordonnancement, des modifications aux crédits primitifs sont encore apportées :

a) Par les lois de crédits spéciaux d'exercices clos et périmés ;

b) Par le collectif annuel de report, qui reporte à l'exercice en cours des crédits relatifs à des programmes de travaux non utilisés au titre de l'exercice d'origine [1].

Le tableau ci-dessous, que nous extrayons du Rapport général de la commission des finances sur le budget de 1945 [2], fait ressortir séparément, pour les recettes et pour les dépenses des budgets français (compte tenu des charges d'occupation), les écarts entre les évaluations primitives et les résultats; les statistiques relatives aux dépenses permettent d'apprécier l'importance des crédits additionnels.

Recettes (millions de francs).

	Evaluations d'après le budget primitif.	Recouvrements effectués
1939	66.388	63.005
1940	79.961	70.928
1941	68.205	80.710
1942	80.016	93.809
1943	101.936	118.406
1944	136.948	»

Dépenses (millions de francs) [3].

	Crédits ouverts par la loi de finances.	Crédits modifiés (fin d'exercice).	Dépenses payées.	A la date de (clôture)
1939	94.600	168.844	150 116	
1940	213.188	219.576	182.355	31 mars 1941
1941	134.324	137.924	111.464	31 mars 1942
1942	138.444	153.461	119.217	31 mars 1943
1943	128.325	146.151	134.472	29 février 1944
1944	151.048 [4]	»	»	»

C'est dans la limite des chiffres portés dans le budget (rectifié le cas échéant) que le gouvernement est autorisé à effectuer les dépenses et à se procurer des recettes.

1. Sur le projet de collectif d'ordonnancement portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1944, voir *J. off.*, Débats de l'Assemblée consultative, 1945, p. 1210.

2. *Op. cit.*, p. 10, note 2.

3. Métropole et Afrique du Nord pour 1940; *idem*, sauf Tunisie, pour 1941 ; métropole pour toute l'année 1942, Afrique du Nord pour le premier semestre ; 1943 et 1944, métropole.

4. Le collectif de juin 1945 (annulation et ouverture de crédits au titre de 1944) comporte une surcharge de 43 milliards (sans les 50 milliards du budget d'Alger, qui ne sont pas compris dans le chiffre ci-dessus).

SECTION III

L'AUTORISATION ET L'OBLIGATION JURIDIQUES D'EXÉCUTER LE BUDGET

I. — Les dépenses.

La définition de Stourm, d'après laquelle le budget de l'Etat est un acte contenant l'approbation préalable des recettes et des dépenses publiques, garde sa pleine valeur. Le gouvernement doit se faire autoriser par le pouvoir législatif à engager des dépenses, mais le budget des dépenses n'est pas créateur des dettes de l'Etat. Les dépenses publiques prennent naissance en dehors de lui : ainsi le service des rentes sur l'Etat résulte d'une dette publique bien antérieure au budget ; il en va de même des traitements, résultant de la créance des fonctionnaires en raison de leurs services. Dans tous les cas, sans créer aucune situation juridique, le budget permet simplement la réalisation de situations juridiques créées en dehors de lui.

Les autorisations budgétaires portent en principe sur des *crédits de paiement*, c'est-à-dire que le budget permet à l'administration de parcourir l'ensemble du cycle des dépenses depuis leur naissance (engagement) jusqu'à leur extinction (règlement de la somme d'argent qui correspond à la dépense) [1]. Plus rarement l'autorisation porte seulement sur des *crédits d'engagement*, elle permet simplement de réaliser l'acte qui rend l'Etat débiteur ; leur paiement est subordonné à l'ouverture de crédits, qui est généralement effectuée par des exercices ultérieurs. Le procédé des crédits d'engagement est utile pour l'exécution de travaux qui s'échelonnent sur plusieurs années (lois de programme) ; il a été employé en France surtout pour les dépenses de défense nationale (budget de 1939) [2].

Quoi qu'il en soit, l'acte portant autorisation de faire naître des dépenses jusqu'au paiement ou seulement jusqu'à l'engagement com-

1. Le cycle parcouru par la dépense est le suivant : *a*) engagement, c'est-à-dire reconnaissance de l'obligation de payer ; *b*) liquidation, soit évaluation concrète de la dépense, qui la rend liquide ; *c*) ordonnancement, qui consiste dans l'ordre de payer donné par l'ordonnateur au comptable. C'est généralement le ministre, éventuellement son délégué, qui prend la décision initiale d'engagement de la dépense, dans la limite des crédits ouverts par le budget, et qui rend la créance liquide. L'ordre de payer est donné par le ministre en tant qu'ordonnateur principal ; il peut déléguer ce pouvoir à des chefs de service par des ordonnances de délégation pour l'emploi de certains crédits : ces ordonnateurs secondaires délivrent des mandats de paiement.

2. Ci-dessous, pp. 56 et s.

porte pour le pouvoir exécutif tantôt une obligation, tantôt une simple faculté.

Le gouvernement ne peut omettre d'effectuer les dépenses dérivant des lois organiques en vigueur. Ceci est tellement vrai qu'en Angleterre le service de la dette, en particulier, est considéré comme une dépense permanente, il est compris dans le « Consolidated fund » (Fonds consolidé) échappant au vote budgétaire annuel. Malgré l'absence d'un Fonds consolidé en France, on ne pourrait concevoir que l'exécutif se refusât à payer le fonctionnaire en exercice ou à régler la dette viagère de ses anciens serviteurs.

Quant aux autres dépenses qui ne viennent pas d'un contrat ou d'un engagement légal extra-budgétaire, le gouvernement peut rester en deçà des prévisions et autorisations du budget; il sera félicité lorsqu'il sera resté au-dessous du volume fixé pour les dépenses globales, et il pourra demander l'annulation et le report des crédits inutilisés.

II. — Les recettes.

La situation se présente un peu différemment pour les recettes budgétaires, qu'il s'agisse d'impôts ou d'emprunts. Le budget apparaît ici comme une règle à suivre, comme une injonction. Ceci n'est cependant que partiellement vrai pour les impôts. On ne peut pas concevoir que les agents des contributions directes refusent de percevoir l'impôt sur les revenus, ou que les fonctionnaires des douanes lèvent les barrières qui entourent le pays. Mais l'obligation d'effectuer des recettes budgétaires s'entend quant à leur nature et non pas quant à leur montant, car le chiffre prévu au tableau du budget n'a qu'une valeur estimative et non pas une valeur limitative.

En ce qui concerne les emprunts, la loi peut donner au gouvernement la faculté de procéder à des émissions déterminées, jusqu'à concurrence d'un montant fixé. Mais, si la dépense pour la couverture de laquelle l'emprunt était prévu devient caduque, l'émission de l'emprunt peut être suspendue ou abandonnée. Les autorisations d'emprunter apparaissent donc comme des « actes-conditions » de nature financière.

C'est ainsi que se trouvent soulevées la nature juridique des autorisations de dépenses et la prévision des voies et moyens appropriés.

CHAPITRE II

LES COMPÉTENCES JURIDIQUES EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE

Le Conseil d'Etat estime que « la loi du budget n'est pas une loi comme les autres, et les autorisations de dépenses qu'elle comporte, pour être des dispositions légales, ne sont pas des dispositions législatives proprement dites ». Cette appréciation ne s'applique pas, bien entendu, aux véritables lois que le Parlement a pris l'habitude (conservée par les gouvernements autoritaires de 1940 à 1944) d'insérer dans le document budgétaire (appelées lois de finances), pour la simple raison qu'elles risquent de ne pas passer isolément à la lumière d'un vote individuel et spécial.

Par contre, les dispositions financières du budget ne sont pas des lois, mais des mesures proposées par l'administration, que le législateur se borne à sanctionner et à mettre en vigueur. Quelle est dès lors la délimitation de compétence entre les pouvoirs législatif et administratif ?

SECTION I

ASPECT THÉORIQUE DU PROBLÈME

Dans un régime démocratique, le parlement revendique très généralement le droit, non seulement de voter le budget, mais aussi de participer à son élaboration, sous prétexte de défendre les contribuables et par la réduction des impôts au strict minimum et par la compression des dépenses au maximum. Cette prétention soulève des questions de droit et des questions de fait.

En droit, les parlements se sont arrogé le droit budgétaire beaucoup moins comme une émanation des contribuables qu'au nom de la souveraineté qu'ils incarnaient. En fait, les parlements élus sont loin d'être les protecteurs des contribuables. La constellation politique pousse les élus parlementaires beaucoup plus à accroître les dépenses qu'à les freiner; comme les dépenses ont la préséance sur

les recettes, sous les réserves faites ci-dessus [1], il appartient le plus souvent au ministre des Finances de proposer de nouveaux impôts pour sauver l'équilibre du budget. Les Chambres les votent à regret, en rejetant sur le ministre la responsabilité et l'impopularité des nouveaux sacrifices financiers.

Mais quelle est exactement l'étendue du droit budgétaire du parlement ? Les représentants du peuple ont incontestablement pour mission d'approuver ou de rejeter les budgets, leur vote constitue, notamment en ce qui concerne les dépenses, un moyen constitutionnel de mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement. Mais les Chambres peuvent-elles aller juridiquement plus loin et modifier ou même bouleverser la structure du budget, tant au point de vue des dépenses qu'au point de vue des recettes ?

En ce qui concerne la technique, de graves objections se présentent à l'encontre de l'intervention des parlementaires dans le détail du budget ; celui-ci ne vaut que comme ensemble, il perd de son autorité, de sa logique et de son efficacité lorsqu'il est modifié, sur des points particuliers, par des mains autres que celles qui l'ont élaboré. Par ailleurs, le budget est un document infiniment complexe, à tel point que peu de parlementaires sont capables de le lire et de le comprendre. Les commissions ne sont pas beaucoup plus aptes à reconstituer un budget bouleversé par des amendements ; aussi serait-il techniquement souhaitable que le parlement se contentât d'approuver ou de rejeter en bloc, sinon l'ensemble du budget, tout au moins chaque budget particulier établi par ministère.

Dans la mesure où les parlements ont revendiqué (comme celui de la France) le droit d'intervenir jusque dans les détails de chaque disposition budgétaire, ils se sont trouvés de bonne heure dans la nécessité d'apporter une autre limitation à leur compétence. C'est ainsi que s'expliquent la limitation du droit d'initiative parlementaire et la restriction du droit de libre parole et de libre discussion en matière budgétaire.

La modification d'un budget élaboré méthodiquement par l'exécutif aboutit pour le parlement à remettre après coup en question l'élaboration même du document financier. Or la préparation du budget est incontestablement une prérogative du pouvoir administratif.

Aux Etats-Unis, le budget est préparé par le parlement (loi du 10 juin 1921) ; en Angleterre, il a toujours été admis que le rôle du gouvernement est de demander, celui du parlement d'accorder. En France, sous la IIIe République, les Chambres ont sérieusement empiété sur la prérogative de l'exécutif d'élaborer le budget. Pendant l'occupation, les pouvoirs législatif et exécutif ont été exercés par le même organe. Après la libération du territoire (1944-45), une

1. Voir pp. 6 et s.

Assemblée consultative s'est vu investir provisoirement de quelques-unes des attributions en matière budgétaire qui étaient réservées autrefois au parlement.

SECTION II

PRÉPARATION, VOTE ET EXÉCUTION DU BUDGET SOUS LA IIIe RÉPUBLIQUE

I. — Préparation.

En France, à l'encontre de ce qui existe en Angleterre et en Amérique, le ministre des Finances n'a officiellement aucune prépondérance sur les autres ministres. Cependant il jouit d'un certain ascendant sur ses collègues, du fait qu'il est seul responsable de l'établissement du budget et de son équilibre, responsabilité qui accroît considérablement son pouvoir politique. A ce titre, il peut exercer une pression sur les autres départements ministériels en vue d'obtenir une compression des budgets particuliers soumis préalablement aux contrôleurs des dépenses engagées dans chaque ministère. En ce qui concerne les recettes, le ministre des Finances est seul compétent pour les présenter à l'agrément du parlement.

Le régime parlementaire de 1875 a conduit à de larges empiétements du pouvoir législatif sur les prérogatives de l'exécutif. Si le gouvernement jouait un rôle important dans la préparation du budget, du moins devait-il compter avec le parlement par l'organe des commissions des finances des deux Chambres. En droit, la commission des finances de la Chambre ne possédait pas de pouvoir propre de décision, mais en fait elle a souvent modifié d'office les prévisions budgétaires du gouvernement et lui a quelquefois retourné en bloc le projet primitif. Les pouvoirs de la commission des finances de la Chambre ont été élargis en fait au fur et à mesure que le parlement a perdu de ses attributions en matière financière.

II. — Vote.

Après être intervenu par l'intermédiaire de la commission des finances dans la phase préparatoire, la Chambre a toujours maintenu son droit de vote prioritaire sur le Sénat en vertu de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 qui a fait l'objet d'interprétations diverses : « les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle ». En vue de conserver autant que possible au budget sa structure financière cohérente, la loi du 30 juillet 1913, souvent violée, a interdit d'introduire dans le budget des dispositions ne visant pas strictement les dépenses

et les recettes (réformes administratives et autres risquant de ne pas passer comme lois ordinaires). De plus, le droit d'initiative parlementaire a été limité pour sauvegarder l'équilibre du budget. La loi du 30 juin 1934, en particulier, a obligé théoriquement les parlementaires à prendre l'initiative d'une recette permettant le service d'une dépense nouvelle proposée par eux. Le droit de libre discussion a d'ailleurs été limité en matière budgétaire.

Si, malgré ces barrières, la Chambre a réussi trop souvent par voie d'amendement à bouleverser le budget, le Sénat n'a eu ni le droit ni l'occasion d'aggraver le dommage ainsi causé. Constitutionnellement, le Sénat s'est vu enlever, avec le droit d'initiative, celui de la plupart des amendements. Il ne pouvait agir sur le budget que dans le sens de la compression des dépenses, mais non pas par l'aggravation des charges. Au surplus, la prolongation des débats à la Chambre a eu le plus souvent pour effet de retarder le dépôt du budget sur le bureau du Sénat. Pour respecter la règle du vote avant le 1er janvier, la Chambre haute a dû souvent comprimer la discussion à sa plus simple expression.

L'autorisation des dépenses [1] et des recettes accordée par le parlement a été fréquemment modifiée par des lois rectificatives portant ouverture de crédits nouveaux et annulation de crédits non employés.

Le régime des crédits additionnels avait été fixé d'une manière détaillée dans le cadre des institutions parlementaires. Les corrections de crédits étaient en principe réservées à la loi, mais des ouvertures de crédits par décrets étaient prévues dans certains cas bien déterminés. En période d'intersession des Chambres, un décret du Conseil d'Etat délibéré et approuvé en conseil des ministres, pouvait ouvrir des crédits supplémentaires évaluatifs, correspondant à un service voté et des crédits extraordinaires visant l'exténsion d'un service déjà créé, sous réserve d'une ratification parlementaire dans un certain délai. Plus généralement, si le gouvernement jugeait indispensable et urgent, pour des nécessités extérieures ou de sécurité intérieure, d'engager des dépenses au delà et en dehors des crédits ouverts, il a pu le faire par délibération spéciale du conseil des ministres et sous réserve de présenter immédiatement une demande d'ouverture de crédits devant les Chambres rappelées (lois 10 août 1922, 11 juill. 1938, 24 mai 1939).

III. — Exécution et contrôle.

1° C'est au pouvoir exécutif qu'incombe la mise en œuvre du budget dans les limites tracées par le pouvoir législatif. Celles-ci sont à vrai

1. Les dépenses sont votées par chapitre, ce qui exclut le virement des crédits, à l'intérieur d'un ministère, d'un chapitre à l'autre.

dire assez étroites en raison de la spécialisation des crédits. En vertu de la loi du 16 septembre 1871, article 30, le parlement vote le budget par ministère; il ordonne lui-même la répartition des crédits, non seulement entre les divers services, mais encore entre les chapitres de chaque service, chapitres dont le nombre avait atteint 200 à la veille de la guerre de 1939 et dépassé légèrement 2.150 dans le budget de 1945 [1].

En procédant lui-même à la sous-répartition des crédits jusqu'au niveau des chapitres, et en interdisant les virements de chapitre à chapitre, le pouvoir législatif a voulu limiter l'initiative du pouvoir exécutif et faciliter le contrôle de l'exécution du budget. Cependant la règle de la fixation des dépenses par chapitre a à tel point compliqué et retardé le vote du budget qu'à partir de 1934 le parlement a suspendu l'application de la loi de 1871. Pour le temps de guerre, le vote d'ensemble sur le total des crédits a été admis par la loi du 1er décembre 1939.

Aujourd'hui le principe de la spécialisation des crédits n'a donc plus qu'une portée théorique et technique, théorique parce que la loi du 1er décembre 1939 subsiste toujours et que le régime parlementaire n'est pas encore rétabli, technique parce que l'exécutif continue néanmoins à présenter les comptes par chapitre.

En tant qu'ordonnateurs des finances, les ministres et, par délégation, les ordonnateurs secondaires (fonctionnaires) donnent l'ordre de payer les dépenses préalablement engagées par un acte qui rend l'Etat débiteur, et liquidées, c'est-à-dire imputées sur les fonds du budget. Les comptables sont les agents d'exécution qui, avant de payer, vérifient la régularité de l'engagement et de l'ordonnancement. Leur responsabilité constitue un moyen de contrôle très efficace [2].

Les recettes budgétaires sont recueillies par les rouages du Trésor public [3], qui comprennent, sous l'autorité du ministre, les agents préposés à la perception des revenus et aux paiements des dépenses, en France les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers des Finances et les percepteurs [4]. Les impôts indirects et les revenus de l'enregistrement sont perçus par les régies financières correspon-

1. Dans le budget les crédits sont répartis, à l'intérieur de chaque ministère, entre les dépenses ordinaires et, le cas échéant, les dépenses résultant des hostilités et les dépenses d'équipement. Les dépenses ordinaires sont divisées en dépenses du personnel, de matériel, travaux, charges sociales, subventions, dépenses diverses; le budget des finances comporte en plus la dette publique, la dette viagère et les pouvoirs publics. Pour les dépenses ordinaires, les chapitres sont désignés par des chiffres; pour les dépenses des hostilités et de l'équipement, par des lettres. Voir dans l'annexe un extrait du budget des dépenses de 1945.

2. V. sur la comptabilité publique, TROTABAS, *op. cit.*, 8e éd., pp. 105 et s.

3. V. IVe Partie.

4. V. IVe Partie, le Trésor.

dantes. La procédure de recouvrement des droits et produits nécessite, en principe, l'intervention de deux agents dont les fonctions s'excluent l'une l'autre : « un administrateur chargé d'établir les comptes et de mettre en recouvrement les produits et un comptable préposé à la réalisation du recouvrement ». Tandis que l'administration n'encourt en principe qu'une responsabilité politique, le comptable est pécuniairement responsable des recettes qu'il doit assurer.

2° En plus du contrôle résultant de la publicité, les Etats modernes établissent une surveillance très stricte des opérations qui découlent de l'exécution du budget.

Le *contrôle administratif* est assuré hiérarchiquement de haut en bas, depuis le ministre jusqu'à l'administrateur. Dans la mesure où le ministre des Finances est investi d'une véritable suprématie, il a une vue sur les autres ministères qui reçoivent les fonds par l'administration centrale des finances.

A l'intérieur de chaque ministère, auprès de l'administration centrale et des ordonnateurs locaux, les contrôleurs des dépenses engagées, nommés par le ministre des Finances, jouent auprès de chaque service le rôle de surveillants généraux de l'exécution budgétaire. Aucune dépense ne peut être engagée sans être revêtue du visa du contrôleur. D'après la loi du 10 août 1922 [1], les propositions d'engagement sont examinées au point de vue de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation, de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres, et des conséquences que les mesures proposées pourront entraîner pour les finances publiques. Le contrôleur des dépenses engagées est placé en dehors des cadres hiérarchiques et dans la situation « hors cadre » par rapport à son administration d'origine, ce qui assure son indépendance.

Aucune ordonnance de paiement ou de délégation ne peut être présentée à la signature du ministre ordonnateur qu'après avoir été soumise au visa du contrôleur. Le contrôle du paiement résulte à la fois de l'organisation hiérarchique des services comptables qui assure la surveillance des comptables, sous l'autorité du ministre, par l'inspection générale des finances et le trésorier-payeur général, et des règles de comptabilité publique qui imposent une tenue des comptes rigoureuse. Le contrôle est sanctionné par la responsabilité personnelle des comptables [2].

Le contrôle de juridiction administrative incombe en France à la

1. Voir PALTHEY (G.), *Le contrôle préalable des finances publiques*, Paris, 1942.
2. Pour le contrôle des recettes, voir TROTABAS, *op. cit.*, 8e éd., nos 134 et 140.

Cour des comptes, qui apprécie la régularité des comptes de tous les comptables de deniers publics. Ces comptes [1] sont centralisés ou établis par l'administration centrale du ministère des Finances, pour être soumis à une commission spéciale de vérification des comptes des ministres et à la Cour des comptes. Auprès de celle-ci les comptes sont soumis à des rapporteurs, dont les conclusions font l'objet successivement d'un arrêt provisoire rendu par les conseillers-maîtres, puis d'un arrêt définitif rendu par une chambre de la Cour ou exceptionnellement par la Cour, toutes chambres réunies. En cas d'irrégularité du compte, motivant un arrêt de débet, la responsabilité personnelle du comptable est engagée.

Un recours en révision peut être soumis à la Cour, toutes chambres réunies, si des pièces nouvelles, retrouvées postérieurement à l'arrêt, peuvent être produites à l'appui du compte. Un recours en cassation peut être porté, pour violation des formes ou de la loi, devant le Conseil d'Etat, conformément aux règles du contentieux administratif; en cas de cassation, l'affaire est renvoyée devant une chambre de la Cour différente de celle qui a statué. A côté de sa compétence juridictionnelle sur les comptes, la Cour possède une compétence administrative sur les ordonnateurs; elle signale les irrégularités ou les erreurs qu'elle peut découvrir dans les comptes des comptables, de l'administration centrale et dans la comptabilité tenue par les contrôleurs des dépenses engagées. Ce contrôle administratif est exercé par une quatrième chambre de la Cour constituée en Comité supérieur de contrôle financier. Un rapport public est adressé chaque année au Président de la République.

Le contrôle parlementaire fonctionnait pendant l'exécution du budget et *a posteriori* après la clôture de l'exercice. En fait, le dernier contrôle était illusoire puisque la loi de compte ne présentait plus, lors du vote intervenant avec plusieurs années de retard, qu'un intérêt historique. Temporairement, de 1942 à 1944, le contrôle a passé au Comité budgétaire, institué par Vichy surtout pour seconder le gouvernement lors de la préparation du budget.

1. Comptes d'exercice établis par ministère et compte général de l'administration des finances établi par le ministre des Finances : ce dernier retient les opérations qui portent sur deux budgets, les opérations de trésorerie, tous les mouvements de fonds pour l'exécution de tous les services de l'Etat. Le compte général réalise la centralisation de la comptabilité publique.

SECTION III

LES BUDGETS AUTORITAIRES DE 1941 A 1944 ET LE ROLE DES ORGANES CONSULTATIFS

Le gouvernement de fait institué au lendemain de la défaite de 1940 a ajourné les assemblées parlementaires et a transféré le pouvoir législatif au « Chef de l'Etat ». Par les actes dits constitutionnels 12 et 12 *bis* des 17 et 26 novembre 1942, celui-ci a délégué au Chef du gouvernement l'exercice du pouvoir législatif en conseil de cabinet [1] et le pouvoir de promulguer sous sa seule signature les lois ordinaires ; il s'est cependant réservé d'apposer sa signature aux lois créant une dépense nouvelle. La « loi » du 14 janvier 1943 (*J. off.* 17 janv. 1943) dispose en effet que les projets de lois relatifs aux dépenses délibérées par le comité budgétaire (v. ci-après) sont soumis à la signature du Chef de l'Etat ; ils sont accompagnés de l'avis du comité, signés par le ministre des Finances, et contresignés par le ou les secrétaires d'Etat intéressés lorsqu'il s'agit de projets de lois spéciaux, signés par le ministre des Finances seul s'il s'agit de projets collectifs [2] en cours d'exercice. Le gouvernement peut engager des dépenses au delà des crédits budgétaires par délibération en conseil des ministres, si la sécurité intérieure ou extérieure l'exige. Dans les mêmes conditions, il peut autoriser par décret les comptables du Trésor à payer des dépenses au delà ou en dehors des crédits ouverts. Théoriquement, une loi devait sanctionner ces dépassements de crédits dans un délai de trois mois. Quoi qu'il en soit, même si le « Chef de l'Etat » s'est réservé juridiquement la signature de toutes les lois relatives aux dépenses, le gouvernement de Vichy a cumulé pratiquement, en matière budgétaire, les attributions législatives de l'ancien parlement avec ses prérogatives administratives [3]. Cependant il semble avoir hésité pendant son éphémère existence à assumer à lui seul les responsabilités que comportent la préparation, la mise en vigueur et l'exécution du budget. Aussi des « lois » récentes ont-elles fait renaître des assemblées consultatives appelées à éclairer le ministre des Finances lors de l'élaboration du budget, des lois comportant de nouvelles dépenses et des projets fiscaux. Dans la suite, la compétence du principal de ces organes a été notablement élargie.

1. *J. off.* 19 et 27 novembre 1942.
2. Le budget de 1943 est signé par le Chef de l'Etat et le ministre des Finances.
3. Voir la loi portant fixation du budget de 1943, *J. off.* 1er janvier 1943.

I. — Le Comité budgétaire.

La « loi » du 16 novembre 1940 [1] avait confié à un comité budgétaire provisoire la mission restreinte d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'Etat pour l'exercice 1941 et de le soumettre avec son rapport à l'approbation du « Chef de l'Etat ». Présidé par le premier président de la Cour des comptes, ce comité comprenait cinq autres hauts fonctionnaires et huit membres représentant l'agriculture, l'industrie, le commerce, les professions libérales, l'artisanat, les métiers manuels et la famille.

Le 27 septembre 1941 [2], une nouvelle « loi » a institué un comité budgétaire définitif composé de quatorze membres : le premier président de la Cour des comptes (président), trois membres exerçant une fonction publique (Conseil d'Etat, Cour des comptes, Armée) et dix membres représentant l'agriculture (2), l'industrie (2), le commerce (1), les professions libérales (1), l'artisanat (1), les métiers (1), les familles nombreuses (1), les employés (1).

Le comité, qui a été nommé sans limitation de durée, a été chargé « d'examiner les projets de loi portant ouverture de crédits ». En cours d'exercice il a surveillé l'emploi des crédits, enfin il a examiné les projets ayant pour objet une dépense nouvelle.

a) *Préparation du budget.*

Vis-à-vis du gouvernement de Vichy, le comité budgétaire a joué le rôle assumé autrefois par la commission des finances de la Chambre. Il a examiné les projets de budget et, d'une façon générale, tous les projets portant ouverture de nouveaux crédits. Le comité ne pouvait pas, à proprement parler, modifier le projet du ministre des Finances, mais il avait la faculté de faire des observations et, pour leur donner plus de poids, de les consigner dans un rapport qu'il communiquait au « Chef de l'Etat ».

b) *Exécution du budget.*

En cours d'exercice, le comité a surveillé l'emploi des crédits ; il a effectué ou fait effectuer toutes enquêtes qu'il jugeait utiles. Il s'est vu ainsi attribuer, dans une certaine mesure, le rôle de l'ancien parlement et des commissions, qui consistait à vérifier la conformité de l'exécution du budget à la règle budgétaire.

c) *Crédits additionnels.*

En vertu de l'acte n° 25 du 14 janvier 1943 [3], une loi est nécessaire (en dehors de la loi de budget) pour rendre valable toute dépense relative soit à la création d'un service ou d'un emploi, soit à une

1. *J. off.* 20 novembre 1940.
2. *J. off.* 28 septembre 1941.
3. *J. off.* 17 janvier 1943.

mesure quelconque entraînant une augmentation des crédits d'un chapitre budgétaire. D'après ce texte, les projets de loi relatifs aux dépenses sont soumis, au même titre que les projets de budget, au comité budgétaire, dont la délibération doit intervenir avant la présentation des textes au « Chef de l'Etat ». Par ailleurs, une délégation spéciale du comité (dont le nombre des membres a été porté à dix-sept en vertu du « décret » du 3 février 1943 [1]) a fait des propositions en vue de réaliser des économies.

En cas d'urgence reconnue par le conseil des ministres, des décrets contresignés par le secrétaire d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances pouvaient autoriser les comptables du Trésor à payer des dépenses au delà ou en dehors des crédits ouverts. Mais dans un délai de trois mois une loi devait prononcer la ratification de ces dépenses; le projet de loi ne pouvait être signé qu'après avoir recueilli l'avis du comité budgétaire.

d) *Réalisation d'économies.*

En vertu de l'article 9 de la « loi » citée du 14 janvier 1943 (nº 25) [2], une délégation du comité budgétaire (délégation dont les membres ont été nommés par le Chef du gouvernement) devait être entendue au sujet de toute mesure autorisant des économies sur les crédits du budget de l'Etat, des offices, établissements publics et services autonomes dépendant de l'Etat ou soumis à son contrôle financier.

En sens inverse, la création ou le renforcement des services reconnus nécessaires pour satisfaire à des besoins nouveaux devaient faire l'objet de « lois » prises après avis du comité.

II. — Le Conseil d'études fiscales.

Le décret du 18 août 1941 a institué auprès du secrétaire d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances un conseil d'études fiscales, chargé d'examiner les problèmes généraux intéressant la politique fiscale, de rechercher en particulier les dispositions qui, dans la législation fiscale, sont de nature à gêner le développement économique du pays, enfin d'émettre un avis sur les questions d'ordre fiscal qui lui seront soumises par le gouvernement. Le conseil, présidé par un gouverneur honoraire du Crédit foncier, comprenait des représentants de l'industrie, du commerce, de la banque, de l'agriculture, des salariés, des familles nombreuses, deux économistes et un journaliste. Le ministre des Finances a consulté le conseil sur tous les projets fiscaux qui lui paraissatent importants; dans la règle il a suivi les avis du conseil. Cependant celui-ci n'a connu que les textes que le gouvernement a bien voulu lui soumettre; il n'a pas été saisi du projet comportant institution du forfait dans la cédule des bénéfices non

1. *J. off.* 13 février 1943.
2. *J. off.* 17 janvier 1943.

commerciaux en faveur des contribuables tenus au secret professionnel. La majorité du conseil s'était, en effet, prononcée en faveur de la taxation d'après le bénéfice réel; elle avait en plus fait adopter pour l'exercice 1942 un contrôle serré de la matière imposable, notamment par le mécanisme du carnet à souches et de la déduction partielle du revenu global des sommes payées aux médecins (V. Tome I de ce *Précis*).

Le ministre semblait considérer le conseil d'études fiscales comme un succédané de parlement qui réflétait les opinions les plus variées à l'égard des projets fiscaux. En d'autres termes, il était pour le gouvernement une espèce de « test ».

Mais en vertu du texte constitutif, le conseil devait examiner aussi et surtout les problèmes généraux de politique fiscale. Or n'est-il pas pour le moins inopportun de demander à un organe représentant les intérêts les plus contradictoires et composé de onze membres d'élaborer des projets de réforme fiscale de grande envergure? L'accord semblerait impossible à réaliser. C'est pourquoi le ministre des Finances aurait eu avantage à s'orienter vers la formule d'experts qui auraient examiné la réforme d'ensemble de la fiscalité dans le sens de la simplification et de la concentration.

En fait, le conseil d'études fiscales, réfractaire à certaines mesures « suggérées » par l'occupant au gouvernement de Vichy, a cessé de se réunir au début de 1943. Après la libération, le gouvernement provisoire du général de Gaulle a conféré à l'Assemblée consultative provisoire certaines attributions financières qui étaient revenues de droit à l'ancien parlement. Le ministre des Finances n'a pas songé à s'entourer d'experts pour requérir un avis sur la politique financière et en particulier sur la réforme fiscale. Tandis qu'en Angleterre les spécialistes sont constamment consultés par les ministères économiques et en particulier par la « Trésorerie », en France le rayonnement des inspecteurs, qui dominent et les finances publiques et les finances privées, dispense le ministre de recourir à l'avis d'experts indépendants. On ne saurait qualifier de tels les quelques jeunes économistes qui sont attachés aux cabinets de quelques ministères économiques comme chargés de mission.

SECTION IV

LE BUDGET DE 1945
ET L'ASSEMBLÉE CONSULTATIVE PROVISOIRE

En attendant de procéder à des élections d'une Assemblée nationale constituante [1], le gouvernement provisoire de la République pré-

1. Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après libération, article 1er (*J. off. de la République*, 22 avril

sidé par le général de Gaulle cherche dans une Assemblée consultative provisoire « une expression aussi large que possible de l'opinion nationale ». Après son transfert d'Alger à Paris, cet organisme a été élargi ; sa composition a été ainsi fixée par l'ordonnance du 11 octobre 1944[1] :

Cent quarante-huit représentants de la résistance métropolitaine[2];

Vingt-huit représentants de la Corse et de la résistance extramétropolitaine ;

Soixante représentants des Assemblées parlementaires antérieures (choisis parmi les députés et sénateurs ayant voté contre Vichy) ;

Douze représentants des territoires d'outre-mer (art. 7 de l'ordonnance du 17 sept. 1943)[3].

Si, en général, le gouvernement provisoire de la République est libre de demander l'avis de l'Assemblée ou de s'en passer, certaines réformes de la structure politique ou économique sont subordonnées à la consultation préalable de l'Assemblée. En vertu de l'article 19 de l'ordonnance du 11 octobre 1944, sauf en cas de nécessité constatée par décision du gouvernement, l'avis de l'Assemblée doit être demandé préalablement à l'adoption de toute législation touchant au statut des libertés individuelles, à l'organisation des pouvoirs publics et à la structure économique et sociale du pays.

En matière financière, l'article 19 de l'ordonnance dispose :

« L'avis de l'Assemblée est obligatoirement demandé sur le budget général du gouvernement provisoire de la République et sur les projets d'emprunt portant sur une somme supérieure à 500 millions de francs en une ou plusieurs tranches, sous réserve des dispositions prévues par les lois des 29 décembre 1939 et 31 décembre 1939[4].

» Les avis de l'Assemblée concluant à une réduction des dépenses civiles ou à un accroissement des charges fiscales obligent le gouvernement à en délibérer en conseil des ministres. »

Le texte laisse donc au gouvernement l'initiative de préparer le budget, qui lui revient de droit, et lui reconnaît « provisoirement » la compétence législative de l'arrêter définitivement et de le mettre en vigueur. Les pouvoirs du gouvernement en matière budgétaire ne sont limités que sur deux points, encore s'agit-il plutôt pour les

1944), et ordonnance du 17 août 1945 instituant une consultation du peuple français (*J. off.* 19 août).

1. *J. off. de la République*, 12 octobre 1944. Voir aussi l'ordonnance du 21 avril, précitée.

2. Ultérieurement des représentants des déportés et des prisonniers ont été appelés comme membres de l'Assemblée.

3. L'ordonnance du 22 juin 1945 (*J. off.* 23 juin) élargit l'Assemblée par l'adjonction de quarante-huit délégués choisis parmi les déportés ou prisonniers.

4. Textes affranchissant le gouvernement, dans certains cas, de l'autorisation parlementaire.

ministres d'un engagement d'écouter l'Assemblée que d'une obligation de la suivre. La première « limitation » a un sens nettement politique : lorsque l'Assemblée procède à une réduction d'un crédit proposé par le ministre, elle entend dans la plupart des cas critiquer la politique suivie par le gouvernement dans la matière dont relève la dépense incriminée. L'abaissement d'un crédit par l'Assemblée (qui peut revêtir la forme symbolique de la réduction du traitement ministériel) oblige le gouvernement à délibérer à nouveau et à tirer les conséquences politiques de l'attitude des « délégués »[1]. Quant à l'autre disposition, celle qui a trait à l'accroissement des charges fiscales par l'Assemblée au delà des propositions gouvernementales, elle renverse la division traditionnelle des fonctions entre l'« exécutif » et le « législatif ». Lorsque les « délégués » font une surenchère fiscale, il appartient au gouvernement d'étudier, dans une nouvelle délibération, s'il convient de protéger le contribuable. Insistons sur ce point : en aucun cas l'Assemblée ne saurait imposer ses vues au gouvernement en matière budgétaire; celui-ci reste libre, même après avoir entendu l'Assemblée, sous réserve d'une seconde délibération dans deux cas précis, d'arrêter finalement le budget, tant du côté des dépenses que du côté des recettes, aux chiffres qui lui conviendra.

La discussion du budget de 1945 au cours de la première session ordinaire de l'Assemblée ne comporte aucun enseignement positif quant à l'utilité de cet organe interprétatif de « l'opinion nationale ». Les délégués ont été désignés par le gouvernement plutôt en raison de leur rôle joué dans la résistance qu'en vertu de leur compétence. Même la commission des finances de l'Assemblée ne comprend que quelques rares experts ou prétendus tels en matière financière. La délibération budgétaire au sein de l'Assemblée a donné lieu à quelques manifestations de mauvaise humeur politique, dont le gouvernement n'a tenu aucun compte. Au moins l'Assemblée n'a-t-elle pas retardé la mise en vigueur du budget de 1945, qui ne pouvait avoir matériellement lieu, en raison des circonstances, avant le 1er avril 1945. Le principe de l'annualité, pas plus que celui de l'unité, n'ont pu être respectés. Mais cela tient beaucoup moins à l'évolution du fond même du budget qu'aux particularités de la forme qu'il revêt[2].

1. Ce terme remplace provisoirement celui de « parlementaires ».
2. Sur les pouvoirs éventuels en matière financière de l'Assemblée élue le 21 octobre 1945, voir ci-dessus, p. 7, note 1.

CHAPITRE III

LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES

La science des finances a conçu à l'usage du budget un ensemble de principes ou de règles dont certains ont toujours cours et dont les autres ont été dépassés par l'évolution politique et l'interpénétration de plus en plus profonde des domaines économique et financier. Certaines règles ont trait à la présentation de la matière budgétaire dans un ou plusieurs documents, d'autres cherchent à fixer la période sur laquelle doit s'étendre la validité du budget.

SECTION I

LE CADRE DU BUDGET

Un budget ne peut être sincère et clair que s'il comporte toutes les recettes et toutes les dépenses, en d'autres termes, s'il est universel. Si ce principe échappe à toute discussion, il n'en est pas de même de celui de l'unité : faut-il réunir tous les postes du budget dans un document unique, ou peut-on justifier la scission du budget en plusieurs documents : budgets ordinaire, annexe, extraordinaire, etc.?

§ 1. — **L'universalité budgétaire.**

Le budget n'est sincère qu'à la condition d'être complet. Comprise au sens large, l'universalité budgétaire signifie l'insertion complète dans le budget, sans omission aucune, de toutes les dépenses et de toutes les recettes publiques. Dans un sens plus étroit et plus spécialement technique du terme, l'universalité implique la présentation séparée, sans contraction possible, des dépenses au passif et des recettes à l'actif du budget.

Cette définition de l'universalité interdit, d'une part, toute compensation entre les dépenses et les recettes, et, d'autre part, l'affectation de recettes à des dépenses déterminées.

La règle de l'universalité est dictée non pas seulement par l'honnêteté qui doit présider à la gestion des finances publiques, mais encore

par l'impératif catégorique de la clarté du vote budgétaire et de la netteté du triple contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire. La compensation risque d'étouffer soit l'origine, soit l'emploi des recettes; l'affectation comporte en outre un autre danger : elle peut aboutir à frustrer le budget de ressources qui lui reviennent normalement : à ce point de vue, la violation de la règle de l'universalité entraîne la méconnaissance du principe de l'unité budgétaire.

I. — Le principe du budget brut.

La règle du produit brut, opposée à la méthode du budget net, exige que toutes les dépenses et toutes les recettes soient inscrites dans le budget, chaque catégorie devant figurer sur une liste séparée. Contrairement au budget net qui résulte de la compensation de dépenses et de recettes connexes, dont le volume apparaît donc comme inférieur à la réalité, le budget brut respecte l'autonomie des dépenses et des recettes et reflète la vérité des charges et des recettes qui sont mobilisées pour y faire face.

1° Non-imputation sur les dépenses de recettes de même nature.

Si tous les ministères effectuent des dépenses, presque tous réalisent aussi des recettes : produits administratifs, taxes, revenus du domaine, ressources financières [1]. Le budget français de 1945 récapitule ces recettes sous la rubrique « Produits divers », dont le montant global s'élève à 27,8 milliards. Pris individuellement, les budgets des divers ministères seraient nets si les produits que le Trésor encaisse de leur chef venaient en atténuation des dépenses. Ainsi le ministère de l'Education nationale pourrait imputer sur les crédits ouverts aux Universités de Paris et de province, au titre des traitements et indemnités (230 millions en 1945), les produits universitaires (inscrits dans les produits divers pour mémoire), cette compensation atténuerait pour autant le montant de son budget. Le ministère de la Marine [2] pourrait imputer sur les dépenses occasionnées par la construction de navires le produit de vente de vieux matériel [3]. En vertu

1. Par exemple, 1945 : Agriculture : remboursement des dépenses exposées pour l'approvisionnement en bois : 50 millions. Economie nationale : pénalités infligées par le contrôle des prix : 700 millions. Finances : bénéfice du service des alcools : 1.271 millions, produit de la Loterie nationale : 540 millions; pari mutuel : 280 millions. Production industrielle : redevances de vérification des poids et mesures : 15 millions.

2. En 1945 les dépenses au titre de la marine militaire sont transférées dans les budgets extraordinaires trimestriels.

3. Les anciens traités de science des finances relatent l'incident du monument érigé à l'ancien ministre Chasseloup-Laubat : la souscription fut réalisée par la remise directe de vieux canons, alors que la règle eût été de

de la règle de l'universalité, aucune compensation n'est tolérée entre les dépenses des ministères et les produits qui sont encaissés de leur chef par le Trésor. La pratique française respecte la lettre et l'esprit de l'ordonnance du 14 septembre 1822 qui interdit aux ministres « d'accroître par aucune ressource le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs ». Comme les budgets particuliers des ministères, le budget général de l'Etat est non pas net (ce qui serait le cas si les 27,8 milliards de produits divers étaient défalqués des dépenses globales), mais brut ; il comporte 213 milliards de dépenses et 172,5 milliards de ressources normales (dont 27,8 milliards de produits divers).

2° Non-compensation entre les recettes et les dépenses qu'elles entraînent.

La règle du budget brut interdit aussi la défalcation du produit des impôts des frais de perception occasionnés [1]. Le décret du 31 mai 1838, complété par un texte de 1862 dispose qu'il « doit être fait recette intégrale du montant des produits ; les frais de perception et de régie ainsi que les autres frais accessoires sont portés en dépenses ».

Cette règle a été respectée par la plupart des budgets entre les deux guerres. Les budgets antérieurs à 1938 comportent une division des dépenses en cinq chapitres, dont un fait état des frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics :

I. — Dette publique ;
II. — Pouvoirs publics ;
III. — Services généraux des ministères ;
IV. — Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics ;
V. — Remboursements, restitutions et non-valeurs.

Dans le budget de 1937, les frais de régie et de perception au titre du ministère des Finances sont évalués à 1.303 millions de francs contre un total de dépenses de 48.281 millions et de recettes fiscales de 36.708 millions. Pour cet exercice, le prix de revient des impôts était donc de 3,5 0/0. Depuis 1938, cette classification ne figure plus dans les budgets. Il faut donc reconstituer pour chacun d'eux les dépenses qui sont imputables à l'administration, au contrôle et à la perception des impôts.

vendre ces objets, d'en faire recette au budget et de prélever la souscription sur les crédits budgétaires.

1. Cependant en Angleterre c'est le principe du budget net qui l'emporte dans la matière : les recettes fiscales sont comptabilisées, déduction fatie des frais de perception.

Pour l'exercice 1942 (budget exécuté) le ministère des Finances nous a communiqué les renseignements suivants :

Coût d'assiette et de recouvrement. — 1942.

	Produit en millions.	Prix de revient en millions.	0/0
Contributions directes	40 083	773	1,93
Enregistrement	23.378	413	1,77
Contributions indirectes	32.527	733	2,25
Douanes	2.271	652	28,70
TOTAL	98.259	2.571	2,62

Dans leur présentation actuelle, les budgets de 1943 à 1945 ne permettent pas de calculer les prix de revient probables de l'assiette et du recouvrement des impôts. Il est à souhaiter que l'administration rétablisse, en plus des deux classifications par ministères et par matières, l'ancienne classification (1937) qui fait état des frais de régie, de perception, etc...

II. — La non-affectation des recettes budgétaires [1].

Contrairement aux dépenses, qui, en théorie au moins, font l'objet d'une répartition détaillée par chapitre, les recettes sont votées en bloc par catégorie, sans donner lieu à une décomposition de détail, elles sont versées globalement au Trésor où elles perdent toute trace de leur origine.

L'article 53 de la loi du 31 mai 1862 reprend dans ces termes une disposition de l'ordonnance du 31 mai 1838 : « La loi annuelle de finances ouvre les crédits nécessaires aux dépenses présumées de chaque exercice; il est pourvu au paiement de ces dépenses par les voies et moyens compris dans le budget des recettes ». L'exclusion de la spécialisation des recettes aboutit logiquement à l'interdiction de leur affectation à des dépenses particulières. Encore faut-il préciser que la règle de la non-spécialisation ne s'applique qu'à l'impôt à l'exclusion de l'emprunt. Par définition, celui-ci n'est légitime qu'à condition d'être motivé par un emploi particulier. Le parlement n'accorde au gouvernement l'autorisation d'emprunter que si la dépense que l'impôt ne suffit pas à couvrir remplit l'une ou l'autre des conditions suivantes : qu'elle a une utilité économique ou sociale incontestable, ou qu'elle s'impose par un état de fait inéluctable, tel qu'une guerre. Si l'emprunt s'appuie d'une façon générale sur l'impôt en ce sens que

1. Le principe juridique de la non-affectation est exposé dans une étude déjà ancienne : F. Gény, *Le principe de la non-affectation des recettes aux dépenses publiques*, *R. S. L. F.*, 1932, pp. 175 et s.

celui-ci doit permettre en tout état de cause le service des intérêts, il arrive qu'il appelle une garantie particulière, l'affectation de recettes fiscales déterminées. La Turquie a dû garantir pendant longtemps ses emprunts extérieurs par ses douanes et par des impôts dits indirects; après 1923, l'Allemagne a dû affecter certaines de ses recettes publiques à l'exécution de ses engagements internationaux. Le service des emprunts intérieurs est gagé moins souvent sur des ressources fiscales déterminées. Nous reviendrons, dans un autre ordre d'idées, sur l'affectation de deux impôts sur le capital et de deux droits de consommation à la « Caisse autonome » comme garantie de la gestion de la dette flottante et de l'amortissement des fonds d'Etat [1].

En dehors du cas particulier de la garantie fiscale de l'emprunt, le principe de la non-affectation comporte de nombreuses exceptions qui s'expliquent par l'évolution de la technique et de l'économie financière.

1° L'assouplissement du principe de la non-affectation des recettes fiscales.

Pourquoi la loi française a-t-elle réagi depuis fort longtemps contre l'affectation de ressources fiscales à certaines dépenses? D'une part, pour éviter la compensation entre les recettes et les dépenses qui peut en résulter et qui heurte la règle de l'universalité en matière d'impôt; d'autre part, pour empêcher que par le mécanisme de l'affectation, certaines recettes fiscales « suivent » des dépenses détachées du budget et se traduisent ainsi par la rupture de l'unité budgétaire.

Du point de vue économique et social, on ne peut pas nier que par leur nature, certains impôts se recommandent à un emploi déterminé. L'impôt sur le capital n'est-il pas prédestiné à servir à l'amortissement de la dette [2]? S'il est vrai que l'arrière-pensée de l'impôt sur l'alcool est de combattre l'alcoolisme, n'est-il pas normal d'utiliser son produit à guérir ses conséquences, par exemple la tuberculose? La plainte des automobilistes de payer de trop lourdes contributions ne serait-elle pas étouffée si celles-ci étaient affectées à l'entretien et à l'amélioration des routes?

Mais du point de vue politique et juridique, l'affectation des recettes d'après leur nature et leur provenance n'aboutirait-elle pas au morcellement, non seulement du budget, mais aussi de l'autorité de l'Etat?

Prise entre les nécessités de la pratique et entre les scrupules théoriques, la doctrine financière a cherché à concilier le principe de

1. Voir ci-dessous, p. 44.
2. En Autriche et dans une certaine mesure en Allemagne, l'impôt sur le loyer a servi à financer la construction d'habitations nouvelles.

l'affectation avec les règles de l'universalité et de l'unité budgétaires. Mais, dans quelques cas particuliers, la pression des circonstances s'est avérée plus forte que les principes.

L'affectation dans le cadre du budget ne semble pas être incompatible avec le principe de l'universalité. Supposons que l'Etat prélève une surtaxe à l'impôt sur les bénéfices pour financer la formation professionnelle. Du moment que le produit de la surtaxe est inscrit du côté des recettes et que les sommes affectées au financement des écoles professionnelles figurent dans un chapitre des dépenses, il n'y a aucune compensation : l'universalité est respectée. Mais même dans le cadre du budget, le procédé de l'affectation comporte de sérieux inconvénients. A une recette variable s'oppose une dépense fixe. La première est-elle supérieure à la seconde? Le principe de l'affectation s'oppose au versement du solde dans la caisse du Trésor. Dans l'hypothèse inverse, le déficit devra être couvert par les ressources générales du budget. Par le fait que la recette est affectée, elle échappe à la discussion libre du parlement lors du vote du budget.

Pour toutes ces raisons, il est plus conforme aux règles budgétaires de renoncer à l'affectation de recettes à des services administratifs. Par contre, les services économiques, dotés d'une certaine autonomie, semblent non seulement justifier, mais imposer le mécanisme de l'affectation.

S'agit-il d'exploitations industrialisées de l'Etat ou de services commercialisés faisant l'objet de budgets annexes : l'affectation joue dans deux hypothèses. Lorsque ces services sont à découvert, l'Etat se voit obligé de prélever sur son budget général des recettes suffisantes pour solder le déficit; dans le cas inverse, les services versent l'excédent au Trésor pour compte du budget général. Sous cette forme, le mécanisme des budgets annexes viole la règle de l'universalité : les dépenses et les recettes, au lieu d'être inscrites séparément au budget général, font l'objet d'une compensation, et ce n'est que le solde (passif ou actif) qui figure au budget.

Le principe de l'universalité n'est sauf que si l'affectation est réalisée par le détour de la subvention : le budget encaisse lui-même les recettes variables du service, à charge de lui attribuer une dotation fixe.

Dès que le budget annexe se transforme en budget industriel autonome, l'affectation de recettes par le budget viole le principe de l'universalité et celui de l'unité.

La législation française a entrepris avec des chances diverses de lutter contre l'affectation extrabudgétaire des recettes.

2° Non-affectation et affectation dans la pratique française.

a) *Dans le cadre budgétaire.* — L'affectation à l'intérieur du budget ordinaire français ne joue qu'en matière de taxe d'apprentis-

sage[1], qui est mise à la charge des assujettis à l'impôt B. I. C. et établie sur le montant total des appointements, salaires et rétributions quelconques payés par les chefs d'entreprise au cours de la période dont les résultats sont retenus pour l'impôt cédulaire. Le produit de cette taxe, qui est à vrai dire un impôt, est consacré aux dépenses de l'enseignement technique, des laboratoires scientifiques et de l'apprentissage.

Dans le cadre des budgets annexes, les exploitations et services bénéficiaires servent leur excédent au budget général : en 1945, ces versements se présentent ainsi :

Monnaies et médailles......	1.622,5 millions.
Imprimerie nationale.......	37,8 —
Caisse nationale d'épargne..	583,5 —
P. T. T....................	pour mémoire.

Ce procédé semble contraire au principe de l'universalité[2]. Mais il n'y aurait affectation que si l'excédent de ces services se transformait en déficit. Grâce au mécanisme de la subvention, la technique de l'affectation est limitée pour le budget annexe de la radiodiffusion nationale. Le budget ordinaire reçoit, au titre des produits divers, les droits d'usage sur les installations réceptrices de radiodiffusion[3]; il verse au budget annexe de la radiodiffusion une subvention supérieure au produit des taxes[4]; l'affectation est donc limitée à la différence entre la subvention (831,4 millions) et le produit des taxes (725 millions). Le service de la radiodiffusion couvre ses dépenses par la subvention et quelques recettes propres[5]. Le mécanisme de la subvention garantit au service une recette fixe qui correspond à l'insuffisance de ses propres ressources par rapport aux dépenses également fixes. C'est le budget qui supporte l'aléa du rendement variable des taxes.

Le même procédé de la subvention a été utilisé pour réagir contre la marée montante des recettes d'affectation en dehors du budget.

b) *En dehors du budget*[6]. — Les offices, établissements publics dotés d'une autonomie financière et placés complètement en dehors du budget, qui ont été créés nombreux entre les deux guerres, se sont

1. *Précis*, tombé IV, 1re éd., p. 33. Textes : lois 13 juillet 1925, 29 avril 1926, 27 décembre 1927, 16 avril 1930; décret-loi 20 juillet 1934. Voir aussi *Collection Droit social*, 24 décembre 1944, p. 35.
2. Voir ci-dessus, pp. 32 et s.
3. Budget de 1945, produits divers, ligne 19 : 725 millions; *J. off.* 3 avril 1945, p. 1820.
4. 831,4 millions.
5. En tout, 882 millions.
6. Le régime particulier de l'affectation d'impôts à la Caisse autonome d'amortissement est exposé ci-dessous, pp. 43 et s.

vu attribuer de véritables ressources fiscales. Le décret-loi du 20 mars 1939 a réintégré au budget général « les recettes à caractère fiscal précédemment affectées à des offices, établissements publics, services autonomes ou fonds spéciaux ». Dans la mesure où les offices ou services autonomes subsistent [1], des subventions fixes leur sont attribuées, en cas de besoin, par le budget général. Bien qu'il ne puisse pas être assimilé ni à un office, ni à un établissement public, le comité national des appellations d'origine, organisme privé simplement associé à la gestion d'un service public, a vu sa taxe spéciale sur les vins contrôlés, dont il avait primitivement touché 50 0/0 (loi 30 juill. 1935), se transformer en subvention fixe du budget (1939) [2].

Mais si l'affectation extrabudgétaire a été sensiblement réduite, des établissements publics et des organismes privés gérant un service public continuent à empiéter largement sur le pouvoir fiscal de l'Etat en puisant aux mêmes sources que lui. Ainsi l'ordonnance n° 45/1065 du 26 mai 1945 [3] fixe à 11 le nombre des centimes additionnels à la contribution foncière non bâtie à percevoir au profit des organismes qui remplacent les Chambres régionales d'agriculture instituées par Vichy.

Le Fonds de solidarité agricole, qui est chargé de financer une partie des charges des allocations familiales agricoles (le solde étant couvert à raison de 50 0/0 par les cotisations et de 50 0/0 par une subvention du budget), est alimenté par des « taxes » sur les produits agricoles réglementés; ces taxes font une véritable concurrence à l'impôt sur les bénéfices agricoles perçu au profit de l'Etat. Elles sont établies sur les productions maraîchères et laitières, sur les céréales, sur les betteraves, sur les pommes de terre, sur les produits oléagineux, sur les tabacs en feuille, sur les vins, sur les bois, sur les produits résineux [4]. Ces « taxes » sont perçues soit par les organisations syndicales (betteraviers, bouchers), soit par les contributions indirectes (blés, vins), soit par les contributions directes (taxes maraîchères et laitières).

A part les cotisations, ce sont donc des recettes parafiscales extrabudgétaires qui assurent le financement du Fonds de solidarité agricole parallèlement aux subventions budgétaires : l'orthodoxie financière voudrait que celles-ci remplaçassent les recettes d'affectation.

1. Voir les suppressions d'offices réalisées par les décrets du 20 mars 1939 reproduites, au *B. L. D.*, 1939, pp. 238 et 239, et du 22 juillet 1939, *J. off.* 23 juillet 1939, p. 9237. L'« Entraide française » est un véritable office hors budget qui encaisse une partie du produit de la loterie nationale.

2. Une partie du produit de la taxe sur les vins, vins de liqueur et eaux-de-vie à appellation contrôlée (86,2 millions) se retrouve dans les dépenses du ministère de l'Agriculture : allocations familiales agricoles.

3. *J. off.* 29 mai.

4. Lois validées (de Vichy) des 8 février 1942, 11 juillet 1942, 19 novembre 944 et ordonnance du 26 mai 1945 (*J. off.* 27 mai).

Celles-ci subsistent dans quelques autres cas. Ainsi l'administration des douanes perçoit des suppléments aux droits d'importation au profit de l'Association cotonnière coloniale dans les conditions prévues par la loi du 31 mars 1937. Le produit du prélèvement sur le pari mutuel est affecté en partie au Trésor, en partie à la société des courses et à l'élevage de chevaux.

Si la doctrine conserve à l'égard de l'affectation des recettes une très grande réserve, la pratique française s'avère extrêmement flottante. Plus l'intervention de l'Etat s'accentue, plus se fait sentir le besoin d'autonomie, non seulement des exploitations industrielles, mais encore des services publics économiques. Or dans la mesure où ceux-ci ne disposent pas de ressources financières suffisantes, quoi de plus naturel pour eux que de recourir à l'Etat ? Aussi longtemps que celui-ci se borne à verser les subventions, il sauvegarde au moins dans la forme le principe de l'universalité et de l'unité budgétaires, mais dès qu'il abandonne à ces entreprises ou services en propriété des recettes qui lui reviennent de droit, il glisse sur la voie du morcellement budgétaire. Mais celui-ci n'est-il pas fatal, du moment que les organismes privés de par leur nature mais publics de par leur fonction revendiquent à leur tour, avec l'autonomie financière, la prérogative de se procurer des ressources par voie de contrainte, comme le fait l'Etat ? La juxtaposition au budget de l'Etat de budgets corporatifs apparaît comme une nouvelle étape sur le chemin déjà long de la multiplicité budgétaire.

§ 2. — L'unité budgétaire.

La règle de l'unité, maintes fois affirmée, a été très souvent violée. A vrai dire, il est difficile d'en préciser le sens. S'agit-il seulement de présenter dans un document unique tous les éléments financiers de la période budgétaire, tant en recettes qu'en dépenses, pour permettre d'en dominer l'ensemble et d'en dégager le solde ? Ou faut-il entendre par « unité » un *desideratum*, celui que toutes les dépenses soient couvertes par les recettes normales, pour qu'il ne soit pas nécessaire d'ouvrir en marge du budget normal un budget extraordinaire comportant l'excédent des dépenses, forcément couvert par les moyens extraordinaires (emprunts) ?

I. — Le sens théorique de l'unité budgétaire.

1° Le problème.

Le principe de l'unité s'inspire d'un souci de clarté et d'honnêteté. Lorsque toutes les opérations, tant en recettes qu'en dépenses, sont

portées dans un compte, l'autorité compétente pour l'examiner et l'apprécier peut se faire une idée exacte de la situation générale du budget. Au contraire, la pratique des comptes multiples, dont le principal est en équilibre alors que les comptes accessoires comportent des déficits, masque la vérité.

Mais au point de vue matériel, l'unité du document n'est concevable et recommandable qu'avec des attributions restreintes de l'Etat. Lorsque, au contraire, les dépenses de l'Etat augmentent en quantité et en variété, le fait de présenter un budget unique de mille pages et plus ne comporte ni garantie, ni avantages. La formule est, au contraire, lourde d'inconvénients lorsque, sous la contrainte d'un simple principe, l'administration mélange dans un document unique les services les plus hétérogènes. La collectivité fait traditionnellement face à un service de dépenses permanentes dont l'allure est assez régulière, malgré la tendance générale à l'accroissement. L'incorporation dans le budget d'une charge exceptionnelle qui ne figure plus dans le prochain, fausse la comparaison de deux budgets successifs.

Ainsi, les dépenses de liquidation de la guerre, qui avaient fait l'objet d'un budget extraordinaire en 1942, sont réincorporées dans le budget ordinaire à partir de 1943. Le budget civil de 1945 groupe dans un même document les dépenses ordinaires (148 milliards), les dépenses résultant des hostilités (58 milliards) et les dépenses d'équipement (7,3 milliards). Les chapitres des dépenses ordinaires sont désignés par des chiffres, ceux des dépenses résultant des hostilités par des lettres doubles (L A, L B, L C), celles d'équipement par des lettres simples (A, B, C). Les gros postes consignés qui figurent parmi les dépenses de la seconde catégorie sont notamment la péréquation du prix du pain, les allocations en faveur des prisonniers, déportés, réfugiés et leurs familles, les allocations aux familles des incorporés dans une formation régulière, les subventions (combustibles solides), les frais de déblaiement et de déménagement. Il peut paraître illogique de confondre des dépenses aussi hétérogènes dans un document budgétaire unique et d'y mélanger des dépenses courantes avec des dépenses exceptionnelles. Mais, d'un autre côté, lorsque la guerre gonfle à tel point les charges que la limite entre les dépenses normales et anormales, celle entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire, se trouve pratiquement effacée, la querelle autour de l'unité ou de la multiplicité des documents budgétaires perd beaucoup de sa raison d'être. Les charges d'équipement semblent rentrer logiquement dans le cadre du budget extraordinaire.

Il n'est pas rationnel de confondre dans un même budget les dépenses purement passives (administration) avec les dépenses productives, c'est-à-dire celles qui sont génératrices de recettes. Ainsi les

services publics qui donnent lieu au paiement de taxes (P. T. T., chemins de fer de l'Etat, radiodiffusion, etc.) justifient une présentation à part dans un document spécial qui sera utilement annexé au budget général. Lorsque ces services sont encore proches de la conception capitaliste de l'exploitation, il importe d'en connaître le degré de rentabilité, ce qui n'est pas possible si les dépenses et les recettes sont noyées dans les postes du budget général. Pour les régies, en particulier, il y a intérêt à ce que le produit net soit porté en compte, conformément à la technique des budgets industriels.

M. Baudhuin[1] rappelle à juste titre que l'Etat se charge de certaines opérations de crédit par l'intermédiaire des trésoriers généraux (France), des caisses d'épargne et des chèques postaux, opérations qui ne doivent pas figurer dans le budget sous peine d'en fausser la structure. En Belgique, les opérations faites par l'Etat pour ces derniers représentaient annuellement, avant la dernière guerre mondiale, 150 milliards de francs tant en recettes qu'en dépenses; si on les avait incorporées dans le budget global, leur mouvement aurait enlevé toute signification au budget ordinaire, dont les 12 milliards devenaient quantité négligeable dans ces conditions. La règle de l'unité, appliquée intégralement, irait donc à l'encontre de l'intention dont elle procède[2].

Pour permettre à l'autorité de contrôle une vue d'ensemble, il importe de présenter un rapport général sur tous les aspects des dépenses et des recettes, forcément fractionnées dans une économie moderne. La multiplicité des documents budgétaires s'impose d'ailleurs par suite de la nécessité dans laquelle se trouvent les Etats modernes de couvrir une partie importante des dépenses par les emprunts, dont la technique diffère naturellement de celle des impôts.

2° Le souci de l'équilibre en particulier : budget unique ou multiple ?

L'obstination que met la théorie à enfermer tous les éléments des finances publiques dans un document unique s'explique par la préoccupation de l'équilibre budgétaire. Au point de vue économique, l'Etat a des attributions limitées, il doit donc parvenir à couvrir ses dépenses permanentes par des recettes normales, c'est-à-dire par le produit du domaine, les taxes et l'impôt. En assignant aux dépenses un cadre étroit et unique, il espère les limiter à tel point que la couverture par les contributions et redevances reste possible. Augmenter

1. *Théories modernes en matière de finances publiques*, 1re édition, 1942, pp. 30 et s.
2. Voir aussi ci-dessous, pp. 43 et s.

les dépenses, entreprendre des travaux, équiper la nation, intervenir dans la structure économique et sociale du pays, c'est la porte ouverte à des dépenses telles que le recours à l'emprunt est nécessaire. Il s'ensuit que l'équilibre du budget est menacé.

Au fond, à l'usage de la théorie conservatrice des fonctions de l'Etat, la règle de l'unité était un barrage dressé contre l'excès des dépenses et le gonflement de la dette publique, dont le service risquerait de détruire l'équilibre du budget et d'entraîner l'inflation.

L'évolution politique et économique des Etats modernes a rompu cette conception étroite. Les dépenses publiques gonflent à tel point qu'il n'est plus possible d'exclure l'emprunt comme moyen de couverture. D'abord, les attributions classiques de l'Etat en matière de sécurité contraignent les gouvernements à faire des guerres périodiques dont le financement dépasse de plus en plus les facultés contributives du pays. Ensuite, s'il incombe à l'Etat [1] d'assurer l'équipement économique et social du pays, d'atténuer par son activité propre les fluctuations économiques, comment renoncerait-il à emprunter même en période de paix et à emprunter de plus en plus ?

Du moment que le recours au crédit devient un moyen de financement normal et permanent, comment maintiendrait-on la fiction du budget ordinaire et unique?

Il n'est pas logique techniquement de confondre dans un document des recettes aussi foncièrement différentes que l'impôt et l'emprunt, d'autant plus que le premier représente une charge permanente et que le second couvre des dépenses occasionnelles et variables. S'il est donc permis que l'emprunt s'installe en permanence dans nos finances modernes, le budget extraordinaire devient une nécessité, et le principe de l'unité se vide de sens.

Toute la question revient alors à savoir à quel point l'impôt et les autres ressources normales secondaires peuvent et doivent être affectés à la couverture des dépenses et dans quelle mesure le recours à l'emprunt est « légitime ».

Il convient d'abandonner la vieille distinction entre les dépenses rentables et non rentables. Il va de soi qu'aucune objection ne se présente à l'encontre de l'affectation du produit d'un emprunt à un ouvrage qui fournit les moyens financiers nécessaires au service des intérêts et de l'amortissement. Mais, dans l'économie moderne, la notion du service public affecte de plus en plus la rentabilité des chemins de fer, de la navigation, des P. T. T. Aussi longtemps que ces entreprises étaient considérées comme des exploitations, même lorsqu'elles étaient assumées par l'Etat, le produit pouvait être envisagé comme la garantie des emprunts contractés pour les financer.

1. Voir ci-dessous, pp. 145 et s.

Mais à l'heure actuelle, les transports matériels et même immatériels (électricité, T. S. F.) sont de plus en plus considérés comme des accessoires de l'activité économique qui doivent être mis à la disposition des usagers dans des conditions aussi avantageuses que possible. Dès lors, il ne peut plus être question ni de rentabilité, ni d'auto-couverture des emprunts émis pour équiper les services publics. Aussi la notion plus fragile de la productivité se substitue-t-elle à celle financièrement indiscutable de la rentabilité. Lorsqu'avec le produit d'une émission l'Etat améliore le réseau routier, construit des autostrades, etc., il facilite la circulation des personnes et des biens, il contribue au développement de la richesse ; à la longue, les impôts, notamment ceux basés sur les transactions et le chiffre d'affaires, augmentent. Mais la simple productivité n'assure pas l'équilibre financier de l'emprunt ; elle permet tout simplement d'escompter les plus-values d'impôts susceptibles d'assurer le service de l'intérêt de l'emprunt. Mais comment se présente la question du remboursement ? On dira que le capital investi profitera à la génération future qui devra donc prendre sa part dans la charge de l'emprunt. Mais alors la génération actuelle, qui a hérité d'ouvrages de la génération précédente, ne devrait-elle pas plutôt amortir qu'emprunter à nouveau ?

Insensiblement, le raisonnement nous transporte à la limite de la productivité. Comment justifier les emprunts de guerre ?

Après 1918 l'on pouvait encore se nourrir de l'illusion que par les réparations le vaincu contribuerait à amortir les dettes de guerre du vainqueur. La deuxième guerre mondiale semble avoir effacé la distinction entre les vainqueurs et les vaincus.

Les pays belligérants et occupés ont été obligés par les circonstances à lever des emprunts très lourds, ils ne pouvaient plus s'arrêter à la question de savoir si les émissions étaient sinon productives, du moins légitimes. L'emprunt devient ainsi une situation de fait qui paralyse tout raisonnement théorique relatif à sa justification.

En période de reconstruction (après une crise ou une guerre), ne revient-il pas à l'Etat d'assurer le démarrage par des dépenses publiques massives ? Comment les financerait-il autrement que par l'emprunt ? Les partisans de l'économie dirigée assignent à l'Etat une tâche plus durable et plus ambitieuse, celle de dépenser jusqu'au point où le dernier chômeur aura été ramené dans le circuit productif. D'après cette conception l'emprunt devient un mode de financement courant, le déséquilibre du budget cesse d'être un mal, il devient une nécessité bienfaisante. Nous reviendrons sur cette théorie du déficit systématique, qui vient de trouver un nouveau développement dans le « Full employment » de Sir William Beveridge [1].

1. Voir ci-après, p. 168.

Ainsi se trouve supprimée la vieille controverse au sujet des budgets extraordinaires. La limite entre les dépenses normales et anormales, entre les crédits permanents et exceptionnels, est extrêmement mouvante. Il existe un ensemble de services qui constituent l'armature de l'Etat : administration, sécurité intérieure et extérieure, justice, éducation, prévoyance sociale, etc., dont les dépenses doivent être couvertes à l'aide de l'impôt[1] qui, en plus, doit faire face à l'intérêt de la dette publique. Il est à noter qu'outre les services mentionnés, les Etats modernes accomplissent un ensemble de tâches économiques qu'il est souhaitable de financer également à l'aide de l'impôt. La conception s'est même imposée que, pour assurer le bon fonctionnement du circuit et pour freiner la hausse des prix, l'impôt doit couvrir une part aussi importante que possible des dépenses de guerre, en résorbant les faux revenus mis en circulation. Mais si le recours à l'emprunt devient important en période de guerre, il semble inévitable en temps de paix. Dans un intérêt de logique et de clarté, il convient de répartir les dépenses sur deux documents, suivant qu'elles sont assurées par l'impôt ou qu'elles sont couvertes par l'emprunt.

Le budget ordinaire comprendra les dépenses permanentes[2] et un maximum de dépenses exceptionnelles, notamment lorsqu'elles relèvent du service public. Le surplus de ces dépenses et celles qui ont trait à l'équipement et à l'atténuation des mouvements cycliques nécessiteront un appel plus ou moins important au crédit. On financera les dépenses de guerre par l'impôt et par l'emprunt dans une proportion impossible à établir d'avance.

Que devient, dans ces conditions, la notion de l'équilibre ? Au sens étroit du mot, seul le budget ordinaire couvert par l'impôt est susceptible de s'équilibrer. Mais nous ne repoussons pas *a priori* le sens large de l'équilibre. Pourquoi ne s'appliquerait-il pas au budget extraordinaire lorsque les emprunts émis pour faire face aux dépenses débordant le budget normal trouvent dans les ressources de celui-ci de quoi faire face au service de l'intérêt ? Il faut assurer aussi l'amortissement : mais dans la mesure où le budget ordinaire n'y pourvoit pas à l'aide d'un crédit spécial ou de ses excédents, l'allégement de la dette au moyen de la dépréciation monétaire ne garantit-il pas, le cas échéant, sinon l'équilibre budgétaire, du moins l'équilibre financier ? Nous reprendrons cette question dans la deuxième partie de cet ouvrage.

1. Abstraction faite des recettes domaniales et des taxes.
2. Il n'est pas facile de dire quand une dépense cesse d'être exceptionnelle pour devenir permanente. Pour une commune, la construction d'une école est un événement exceptionnel ; pour l'ensemble du territoire, les dépenses relatives aux constructions scolaires sont annuelles et à peu près du même ordre de grandeur d'une année à l'autre. V. ce *Précis*, tome II, 2e éd.

II. — Les exceptions à la règle de l'unité dans le cadre des finances publiques.

La pratique française a abandonné le principe de l'unité sur de nombreux points. Elle a tout d'abord démembré le budget ordinaire d'une partie de ses ressources normales et permanentes pour l'affecter à un organisme chargé d'une mission spéciale. En second lieu, il existe en France des « comptes » qui ne sont alimentés ni par l'impôt, ni par l'emprunt, mais par des ressources « provisoires » de trésorerie [1]. Enfin, toute une série de budgets et de services reposent sur l'emprunt. Nous ne considérons pas les budgets annexes comme une violation de l'unité budgétaire, car ils sont réglés par la loi du budget elle-même. Ces budgets, relatifs à des services dont il importe d'individualiser les résultats de gestion, sont alimentés par des ressources propres (imprimerie nationale, monnaies et médailles, P. T. T., etc...). Lorsque l'équilibre n'est pas assuré par le jeu de celles-ci, le budget ordinaire reçoit l'excédent et couvre le solde par une subvention. Ainsi, pour l'exercice 1945, les sept budgets annexes se totalisent par 24,1 milliards. Le budget ordinaire reçoit les excédents des budgets suivants : imprimerie nationale, 38 millions; monnaies et médailles, 1.622 millions ; caisse nationale d'épargne, 584 millions [2].

1° Le démembrement du budget ordinaire : la Caisse autonome d'amortissement.

Sous prétexte d'inspirer confiance aux porteurs des bons de la Défense nationale, la loi du 7 avril 1926 en a confié la gestion à un organisme déclaré constitutionnellement autonome, le 10 août 1926, et appelé « Caisse autonome d'amortissement ». En 1944, les derniers bons de la Défense nationale ont été remboursés, la dette flottante de la Caisse a été remplacée en partie par une dette consolidée. La Caisse a donc progressivement concentré ses efforts sur la seconde tâche qui lui a été assignée : l'amortissement de la dette de l'Etat et de la dette que la Caisse a prise elle-même en charge [3].

Pour accomplir sa double fonction, la Caisse autonome s'est vu affecter des recettes fiscales qui ont été détachées du budget ordinaire. Le mode de financement de la Caisse est incontestablement contraire au principe de l'universalité, surtout depuis que la loi de finances de 1945 a ordonné [4] le reversement au budget du solde non

1. V. la IVe Partie, consacrée au Trésor, pp. 218 et s.
2. L'excédent du budget annexe des P. T. T. est inscrit « pour mémoire ». Les budgets annexes des poudres et des essences ont été transférés en 1945 au budget extraordinaire (militaire).
3. Sur le mécanisme de la Caisse, voir Tome II, 2e éd., pp. 43 et s.
4. On peut se demander jusqu'à quel point une simple ordonnance a pu valablement modifier le mécanisme constitutionnel de la Caisse.

dépensé par la Caisse. Le budget de l'Etat se prive de recettes fiscales qui lui reviennent de droit (monopole des tabacs et des allumettes, impôts de succession et de première mutation) ; ces recettes se compensent jusqu'à due concurrence par les dépenses de la Caisse (administration, gestion de sa dette propre, amortissement de la dette de l'Etat), le solde fait retour au budget [1].

Mais l'affectation de ces ressources à la Caisse autonome constitue surtout une violation parfaitement évitable du principe de l'unité budgétaire.

Les recettes d'affectation (9,9 milliards en 1941, 12,7 milliards en 1943 et 13.238 millions en 1944) manquent au budget ordinaire, qui en est déficit (une quarantaine de milliards en 1945). Cet inconvénient a été atténué par la restitution au budget de l'excédent des recettes sur les dépenses, mais si l'on fait abstraction de l'arriéré des exercices 1940-1943 qui atteint 4 milliards, le reversement annuel atteint à peine (2 milliards au titre de l'exercice 1944) 15 0/0 de la dotation annuelle de la Caisse. On dira : il faut bien amortir la dette, surtout dans la mesure où le remboursement est stipulé contractuellement. Mais le mécanisme de l'affectation ne résout pas le problème, il le masque simplement. D'une part, en effet, l'amortissement annuel de la dette ancienne est plus que compensé par l'accroissement annuel de la dette nouvelle; d'autre part, si le budget est déchargé par la Caisse de l'amortissement, ne paie-t-il pas très cher ce soulagement sous forme d'un déficit qui résulte annuellement du transfert à la Caisse d'une partie de ses ressources les plus précieuses ? L'affectation des recettes budgétaires à la Caisse ne se justifie donc pas par la technique de l'amortissement. Maintient-on la Caisse pour assurer un soutien fiscal à la nouvelle dette flottante (qui dépasse 700 milliards après l'échange des billets [2]), dans l'hypothèse où, comme celle de 1926, elle serait transférée à la Caisse autonome d'amortissement ?

Ce procédé ne légitimerait pas cette première rupture de l'unité budgétaire au profit d'un établissement, fût-il autonome. Dans une deuxième hypothèse, l'unité budgétaire est rompue au profit de services alimentés par des ressources du Trésor.

2° L'alimentation par le Trésor de services hors budget.

Sous prétexte que le budget ne doit comprendre que des recettes et des dépenses effectives et définitives, c'est le Trésor qui alimente les

1. Le budget de 1945 porte une double trace de ce reversement : 1° Produits divers, Finances, n° 160 : Versement au budget général de l'excédent net des ressources affectées à la C. A. A. sur les charges de cet établissement : 2 milliards; 2° Ressources exceptionnelles : excédent des ressources de la C. A. A. pour les exercices 1940 à 1943 inclus : 4 milliards.

2. Fin juin 1945.

services dont les comptes se soldent tantôt par des excédents, tantôt et le plus souvent par des déficits. D'après Trotabas [1], on distingue les services débiteurs, auxquels le Trésor fait momentanément des avances (qui peuvent se traduire par une émission spéciale du Trésor), et les services créditeurs dont le Trésor reçoit au contraire les avances. Les unes et les autres sont remboursables; on ne les inscrit donc pas au budget. Mais celui-ci est affecté par le solde créditeur ou débiteur des comptes spéciaux. Après avoir été très nombreux à la veille de la première guerre mondiale (exemple : garantie d'intérêt des chemins de fer), au cours et à la fin de cette même guerre, la loi du 1er décembre 1922 en a décidé la liquidation; leur apurement, simplifié par un décret du 30 octobre 1935, est assuré par le service du contentieux du Trésor (V. la loi du 31 déc. 1936, art. 58) [2].

Malgré ces mesures, prises en vue d'arrêter la dispersion des comptes et de revenir à l'unité budgétaire, de nombreux services spéciaux ont subsisté, d'autres ont été créés. Avant la seconde guerre mondiale on a pu noter, entre autres, le compte spécial du marché du blé, les avances à des gouvernements ou établissements étrangers, le Fonds de stabilisation des changes, le Fonds de soutien des rentes. La guerre a motivé la création de nouveaux comptes spéciaux [3].

La plupart de ces comptes restent débiteurs : du fait que l'emprunt couvre finalement leur charge, les comptes spéciaux s'apparentent aux budgets extraordinaires [4].

3° L'ALIMENTATION PAR L'EMPRUNT DES BUDGETS EXTRAORDINAIRES.

Depuis Napoléon Ier jusqu'à la seconde guerre mondiale, il a existé à de multiples reprises des budgets extraordinaires à côté des budgets ordinaires. L'énumération de ceux qui ont marqué la dernière décade est déjà fort longue : Caisse des pensions supprimée en 1938; Fonds d'armement, d'outillage et d'avances sur travaux; comptes des investissements en capital (programme de travaux de défense nationale) [5], financés par la Caisse autonome de défense nationale, supprimée le 12 septembre 1940; budget des dépenses militaires (guerre 1939-1940);

1. *Op. cit.*, p. 66.
2. TROTABAS, *op. cit.*, p. 67, et ci-dessous, IVe Partie, pp. 213 et s.
3. Ci-dessous, p. 213.
4. Rentrent notamment dans cette catégorie les comptes spéciaux pour frais d'occupation; voir ci-dessous, p. 214. L'Angleterre ne connaît pas de budget extraordinaire, cependant certaines dépenses sont imputées sur un compte « capital ». Le budget des Etats-Unis comprend des comptes généraux et spéciaux groupant les dépenses et les recettes normales, emprunts compris.
5. V. ci-dessus, au sujet des lois de programme.

budgets extraordinaires 1941-1942 (liquidation des dépenses de guerre et grands travaux). En apparence, les budgets extraordinaires ont disparu en 1943; mais il suffit de feuilleter les différents états des budgets de 1943 et 1944 pour s'apercevoir que les dépenses résultant des hostilités dépassent les possibilités de l'impôt, qu'elles sont couvertes par l'emprunt et qu'elles se rattachent, sinon quant à la forme, du moins quant au fond, à de véritables budgets extraordinaires. Pour l'exercice 1945, le budget ordinaire comprend les dépenses normales, les dépenses résultant des hostilités et les dépenses d'équipement. Mais comme l'ensemble de ces dépenses atteint 214 milliards, contre 172,5 milliards de recettes seulement, la différence doit être couverte par l'emprunt en attendant que la première tranche de l'impôt de péréquation, qui doit rapporter pendant quatre ans une trentaine de milliards annuellement, résorbe une partie du découvert. Qu'elles soient consignées ou non dans un document spécial, les dépenses qui résultent directement ou indirectement des hostilités proprement dites dictent l'appel à l'emprunt. Quant au financement des dépenses militaires *stricto sensu* (fin de la guerre en Europe, guerre en Extrême-Orient), il a motivé en 1945 la renaissance d'un budget extraordinaire proprement dit.

Les ordonnances des 30 décembre 1944, 31 mars et 30 juin 1945[1] ont ouvert aux ministres, pour les besoins de la défense nationale, des crédits s'élevant à 43,2 milliards pour le premier trimestre 1945, à 41,9 milliards pour le second trimestre, à 37,1 milliards pour le troisième et à 37,6 milliards pour le quatrième trimestre de 1945. Les crédits militaires ont été majorés de 6,7 milliards en juillet 1945. Ces crédits (166,6 milliards) s'ajoutent aux prévisions des crédits civils (214 milliards + 10,5 milliards de crédits additionnels). Au 31 octobre 1945, le total des prévisions budgétaires s'établissait donc à 391,1 milliards.

Les charges de l'occupation[2], qui sont à l'origine d'une inflation, se répartissent ainsi :

Prestations et réquisitions..........	204	milliards.
Montant net des contributions en espèces..........................	631,9	—
Déficit du clearing..................	157	—
TOTAL.....	992,9 milliards[3].	

1. *J. off.* du 31 décembre 1944, du 3 avril, du 1er juillet et du 10 octobre 1945.
2. *Bulletin d'information et de documentation*, n° 6, du Secrétariat général du gouvernement provisoire de la République française.
3. Les frais d'occupation *stricto sensu* se sont élevés à 617 milliards (V. p. 47, note 1, et p. 123).

Les contributions en espèces [1] ont été financées en partie par le produit des émissions surtout à court terme, en partie par les avances spéciales de la Banque de France qui ont atteint, à la fin de l'occupation, la somme de 426 milliards. Ces avances ont provoqué une augmentation à peu près égale de la circulation [2]. Depuis décembre 1944, le gouvernement cherche par des mesures financières (emprunt 3 0/0), monétaires (échange des billets) et fiscales (impôt sur le capital) à résorber une partie du pouvoir d'achat excédentaire créé par l'augmentation de la circulation.

Le déficit du clearing franco-allemand (excédent des exportations vers l'Allemagne sur les importations d'Allemagne) a été comblé par des moyens de trésorerie : pour opérer une déflation correspondante, il faudrait obtenir de l'Allemagne des livraisons de marchandises et de services jusqu'à concurrence du déficit du clearing.

Au point de vue technique, les frais d'occupation ont fait l'objet d'un compte spécial; mais au fond il s'agit d'un budget extraordinaire financé par l'emprunt monétaire et la dette flottante. Quant au compte de clearing, il est géré par l'Office des changes.

Dans le cadre des finances publiques, les dépenses et les moyens de couverture sont donc fractionnés entre plusieurs documents, mais de plus l'Etat semble déléguer à certains services et groupements privés le droit de percevoir des cotisations qui, par leur nature et leur affectation, s'apparentent aux impôts. Il se constitue donc en marge des budgets publics multiples des budgets semi-publics qui achèvent la violation de la règle de l'unité.

III. — La juxtaposition de budgets corporatifs aux budgets publics.

Dans tous les pays où des organismes semi-publics sont créés pour diriger l'économie au nom et sous le contrôle de l'Etat, il se produit un certain démembrement du pouvoir fiscal qui est favorable à la multiplicité des budgets.

1. 25 juin 1940 au 10 mai 1941, 320 jours à 400 millions	128	milliards.
11 mai 1941 au 10 novembre 1942, 549 jours à 300 millions	164,7	—
11 novembre 1942 au 20 août 1944, 649 jours à 500 millions	324,5	—
TOTAL	617,2	milliards.

A ce chiffre il convient d'ajouter 11 milliards d'avances pour compte italien et 8 milliards d'avances de la dernière heure (11 et 12 août 1944). Sur le total de 636,2 milliards, les Allemands ont remboursé 4,3 milliards.

2. La circulation a passé de 129 milliards à la veille de la guerre à environ 200 milliards au moment de l'armistice et à un maximum de 632 milliards en octobre 1944. Elle s'est trouvée ramenée à 574 milliards fin 1944, et après l'échange des billets (bilan du 2 août 1945) à moins de 440 milliards.

Faut-il confier aux « corporations » et aux institutions similaires le soin de percevoir sous leur propre responsabilité les contributions dont elles ont besoin pour exécuter leur mission? Ne convient-il pas d'aller plus loin et de remettre aux corporations le pouvoir de percevoir certains impôts au nom et pour le compte de l'Etat?

1° Les contributions corporatives [1].

a) *En Italie*, l'article 5 de la loi du 3 août 1926 a institué les contributions syndicales dans le but de faire face aux dépenses des groupements syndicaux et corporatifs; la loi distingue entre les contributions principales (ou obligatoires), qui sont établies au profit des associations syndicales du premier degré, représentation légale de la profession, et les contributions intégratives, perçues sur les professions de caractère saisonnier. Pour le groupe des industries et de l'agriculture, des transports maritimes, des banques, etc., la contribution est fixée par quotité, tandis que pour les entreprises commerciales et de transports terrestres, la contribution est fixée par contingent. Quel que soit le mode de liquidation des contributions syndicales, le recouvrement s'effectue suivant les règles du droit commun des contributions directes. Tantôt les rôles se confondent avec ceux des impôts directs, tantôt des rôles différents sont établis.

Aussi des auteurs éminents, tels que M. Einaudi, ont-ils soutenu que les contributions syndicales sont de véritables impôts. D'autres financiers sont enclins à y voir plutôt des prestations d'une nature particulière qui s'apparenterait à la taxe (contre-partie d'un service rendu). Quoi qu'il en soit, en se procurant les moyens financiers nécessaires pour assurer la gestion de véritables services publics, en employant des procédés de contrainte inhérents aux impôts, les corporations italiennes détiennent une fraction du pouvoir fiscal de l'Etat.

b) *En France*, les comités d'organisation ont été définis comme des organismes professionnels se plaçant à la frontière du droit public et du droit privé. Retirant du premier ses prérogatives de puissance publique et du second ses modes de gestion, ils affirment en définitive la tendance au développement d'un droit professionnel [2]. En un mot, les comités sont des organismes professionnels chargés de services publics. Les cotisations qu'ils perçoivent [3] en cette qualité

1. Dubergé (J.), *La politique fiscale de l'Italie fasciste*, Paris, 1938.
2. Conclusions de A. Ségalat, commissaire du gouvernement, arrêt du Conseil d'Etat, 31 juillet 1942, n° 71.398. V. *Droit social*, septembre et octobre 1942.
3. Nous ne faisons allusion ici qu'aux cotisations destinées à couvrir les dépenses administratives des comités. En outre, des cotisations spéciales peuvent être levées pour garantir les avances faites à des commerçants et industriels sinistrés et au paiement des allocations professionnelles dues

(art. 4 de la loi du 16 août 1940 et décret du 5 mars 1941), proportionnellement au chiffre d'affaires et aux salaires, sont recouvrées en principe par la Caisse autonome de recouvrement des comités d'organisation (C. A. R. C. O.). Les pouvoirs publics ont posé comme règle que les recettes des comités ne seraient mises à leur disposition que dans leur budget régulièrement autorisé. La gestion des fonds est soumise au contrôle financier.

L'ordonnance du 7 octobre 1944 [1] a provisoirement maintenu les comités d'organisation. Les pouvoirs publics ont cependant décidé de modifier l'appellation primitive et de dénommer les organismes renouvelés « offices professionnels » au fur et à mesure de l'introduction dans ces organismes de certaines réformes de structure. Ainsi des commissaires provisoires, véritables fonctionnaires, remplacent les directeurs des comités. Ceux-ci représentaient des intérêts professionnels et quelquefois de véritables groupements économiques. De par leur statut et leurs attributions, les offices ressemblent de plus en plus à des établissements publics [2]. Cependant leur régime financier a été maintenu, mais l'accentuation du caractère public de ces organismes apparente davantage encore que cela n'avait déjà été le cas sous Vichy les cotisations professionnelles aux impôts. On peut dire que des « contributions professionnelles » se juxtaposent aux « contributions publiques », les unes et les autres puisant pratiquement aux mêmes sources (chiffre d'affaires, salaires, etc.). Bien plus, le comité national d'action agricole [3], qui succède à la corporation agricole instituée par le gouvernement de Vichy, a les mêmes attributions fiscales que les collectivités publiques (communes); il perçoit des centimes additionnels à la contribution foncière non bâtie.

Les contributions professionnelles constituent une nouvelle rupture très grave de l'unité budgétaire et un véritable démembrement de la fiscalité. Pour les cotisations aussi bien que pour les impôts, l'incidence sur le revenu des entreprises est identique; les effets économiques des contributions syndicales sont donc les mêmes que ceux des contributions fiscales. Mais il y a plus, les cotisations des comités d'organisation français, comme les contributions des corpo-

aux usines fermées. Les cotisations destinées à couvrir les frais d'administration ont été évaluées à 1.250 millions pour 1943. Mais il faut y ajouter une somme au moins égale au titre des charges incombant aux entreprises du fait de leurs relations avec les comités et l'Office de répartition (dépenses de personnel et de matériel). L'O. C. R. P. I. absorbe à lui seul 550 millions (surtaxe aux cotisations des C. O.; chiffre de 1943).

1. Modifiant celle du 22 juin 1944.

2. JEANTET (F.-C.), *Des comités d'organisation aux offices professionnels*, *Droit social*, janvier 1945.

3. Décret du 26 décembre 1944, *J. off.* 9 janvier 1945.

rations italiennes, alimentaient de véritables budgets semi-publics qui se juxtaposaient aux budgets publics de l'Etat.

c) *La structure des budgets corporatifs.* — Les auteurs italiens soulignent que les contributions sont destinées à faire face aux dépenses des « collectivités de caractère professionnel », au même titre que les impôts alimentent les budgets de l'Etat ou des collectivités à caractère politique.

L'Etat pourrait assumer lui-même la tâche d'administrer l'économie; dans ce cas, les dépenses couvertes actuellement par les contributions des organismes corporatifs seraient intégrées dans le budget général. Du moment que les pouvoirs publics chargent les corporations ou les comités de gérer le service public « organisation économique » et qu'ils leur permettent de lever à cet effet des cotisations semblables aux impôts, ils tolèrent de véritables budgets semi-publics à côté des budgets officiels de l'Etat. La multiplicité budgétaire déborde de la sphère publique dans la sphère privée. Or cette tendance se serait accentuée si le gouvernement fasciste avait survécu en Italie et s'il avait donné suite, partiellement au moins, au projet qui tend à démembrer le pouvoir fiscal en faveur de certains organismes professionnels.

2° La délégation corporative de l'impôt.

M. Benini [1] considère les corporations comme l'organisation unitaire des forces de la production. A ce titre, le pouvoir économique doit être complété par le pouvoir fiscal. Déjà habilitées à percevoir des contributions syndicales pour leur compte, les corporations seraient parfaitement qualifiées pour assurer la perception des impôts réservés à l'Etat par la méthode des contingentements.

M. Benini [2] regrette que la rigidité de la déclaration des revenus en vue de l'impôt empêche celui-ci de suivre les fluctuations de la matière imposable. Le ministre des Finances, intéressé à recueillir un produit fiscal stable, fixerait annuellement une somme globale à réunir par le commerce et l'industrie. Les corporations recouvreraient cette somme globale pour le compte du Trésor en répartissant la charge fiscale entre leurs membres. Le système préconisé par l'auteur italien aboutirait à déléguer aux corporations le droit de percevoir les impôts d'Etat; dans une seconde étape, on pourrait concevoir la retenue par les corporations d'une partie du produit de l'impôt en contre-partie des fonctions d'intérêt public que l'Etat pourrait leur conférer. On aboutirait ainsi à un dédoublement budgétaire.

Le système de la délégation corporative de l'impôt a provoqué de violentes réactions. L'administration ne peut s'accommoder d'un

1. *La finanza in regime corporativo fascista*, *Economia*, mai 1932.
2. Dubergé, *op. cit.*, p. 151.

démembrement de ses pouvoirs financiers. En abandonnant une partie de ses attributions fiscales, le gouvernement risquerait d'affaiblir son pouvoir politique. Les corporations ne peuvent prétendre s'élever au niveau de la souveraineté de l'Etat, elles constituent de simples organes d'exécution subordonnés à la volonté des pouvoirs publics. Il n'est pas démontré que la perception syndicale de l'impôt serait plus économique que la perception politique.

En fait, les organisations professionnelles et syndicales italiennes ont été simplement appelées à collaborer avec l'administration lors de l'établissement de l'assiette des impôts. Mais en aucune circonstance les corporations n'ont été habilitées à évaluer le montant des impôts individuels ou à les percevoir. La guerre a renforcé le pouvoir financier et fiscal de l'Etat, surtout depuis la chute du fascisme, et a fait rentrer dans l'ombre les ambitieux projets de finances corporatives.

L'écroulement du fascisme a ébranlé tout l'édifice corporatif italien. Il est encore trop tôt pour dire ce qui subsistera dans la péninsule de la délégation corporative.

Quoi qu'il en soit, la juxtaposition à des budgets publics de budgets semi-publics risque de battre en brèche non seulement le principe de l'unité, mais encore celui de l'annualité du budget.

SECTION II

LE BUDGET ET LA NOTION DE TEMPS

Bien qu'aucun texte ne l'ait explicitement prévu, le budget est établi pour une certaine période. Pendant très longtemps, le principe de l'annualité a dominé tous les budgets tant ordinaires qu'extraordinaires. Mais si les dépenses d'administration et les besoins financiers des principaux services publics continuent à s'accommoder du terme relativement étroit de l'année civile ou de l'exercice de douze mois, les dépenses d'équipement et d'aménagement de l'économie, prévues généralement dans un plan de longue haleine, débordent le cadre annuel. Sur ce budget annuel se greffe donc de plus en plus fréquemment le plan économique et financier de plusieurs années.

§ 1. — **Le budget annuel.**

La règle de l'annualité est apparue traditionnellement comme une sanction dont le Parlement pouvait user à l'égard d'un gouvernement qui n'aurait pas eu sa confiance. En discutant d'année en année les

pouvoirs financiers de l'administration, les Chambres pouvaient se réserver de mettre en minorité un gouvernement récalcitrant. D'autre part, la règle de l'annualité était considérée comme une garantie contre les abus de l'exécutif, qui pouvait être tenté d'employer les crédits d'une manière non entièrement conforme aux intentions du parlement, par exemple en les accumulant sur telle ou telle année arbitrairement choisie.

Une fois admis le principe de l'annualité, il faut résoudre deux problèmes : est-ce que l'année budgétaire se confond avec l'année civile ou se développe-t-elle sur une période quelconque de douze mois? Faut-il rattacher à l'année budgétaire les autorisations de dépenses et recettes ou l'année comprend-elle la réalisation effective des dépenses et des recettes?

I. — La période de douze mois.

Si de nombreux Etats ont fait coïncider l'année budgétaire avec l'année civile (France, Belgique, Brésil, Argentine), d'autres Etats font commencer la période budgétaire de douze mois au 1er avril (Allemagne, Angleterre), d'autres encore au 1er juillet (Etats-Unis) [1].

En France, sous le régime parlementaire, la fixation au 1er janvier de la date d'ouverture du budget présentait de nombreux inconvénients. En raison de l'organisation de la vie publique, l'activité parlementaire s'arrêtait en été, la session parlementaire étant close au mois de juillet. La préparation du budget coïncidait donc avec la session extraordinaire, généralement chargée d'autres préoccupations parlementaires. Il arrivait ainsi fréquemment que le budget ne fût pas prêt à la date d'ouverture de l'année civile pour laquelle il était prévu. Il a donc fallu souvent mettre en vigueur des *douzièmes provisoires*, c'est-à-dire des autorisations en bloc (en violation de la règle de la spécialisation des crédits) de dépenser et de percevoir pendant un mois sur la base des évaluations de l'exercice écoulé, mais compte tenu, dans la mesure du possible, des modifications survenues entre temps; les douzièmes, renouvelés souvent pour plusieurs mois, représentaient donc des fractions de crédits et de recettes à valoir sur les autorisations globales de l'exercice nouveau.

De nombreuses tentatives ont été faites sans succès pour reculer l'ouverture du budget au 1er avril. Sous le régime de Vichy, les méthodes d'évaluation et de vote budgétaires par le pouvoir exécutif, simplement secondé par un organe consultatif (le comité budgétaire), ont permis une préparation plus rapide du budget; la fixation au 1er janvier de

1. D'après une publication de la S. D. N., l'année financière commençait (avant la guerre actuelle) le 1er janvier dans 26 pays, le 1er avril dans 18 pays et le 1er juillet dans 12 pays.

l'ouverture de l'exercice ne présentait plus d'inconvénients. Cependant, dans la période transitoire, au lendemain de l'armistice, il n'a pas été possible de mettre sur pied à temps le budget de 1941. En attendant l'achèvement du document (loi du 28 juin 1941), le gouvernement a mis en vigueur deux budgets trimestriels successifs, comportant répartition des crédits par chapitre, conformément à la règle de la spécialité.

De même, le gouvernement provisoire de la République, qui a pris le pouvoir dans la France métropolitaine après la libération du territoire, en août 1944, n'a pas eu le temps matériel d'élaborer le budget de 1945 avant le 1er janvier. Aussi un budget trimestriel (1er janvier au 31 mars 1945) a-t-il précédé le budget annuel de 1945, soumis à l'Assemblée consultative et mis en vigueur le 1er avril (ordonnance n° 45.524 du 31 mars 1945, *J. off.* 1er-3 avr. 1945).

La période de douze mois étant retenue en concordance avec l'année civile ou chevauchant sur deux années consécutives, comment s'opère le rattachement des dépenses et des recettes à la période budgétaire ?

II. — Le rattachement des dépenses et des recettes à la période de douze mois (exercice ou gestion).

En matière budgétaire, on peut opter entre deux conceptions. Sous le régime de l'*exercice*, le compte budgétaire rattache les dépenses et les recettes à la période de douze mois, même si leur paiement ou leur encaissement n'a lieu que postérieurement. En d'autres termes, l'année budgétaire est conçue non pas d'après l'exécution fortuite des dépenses ou des recettes, mais d'après « les droits et les charges du plan ». L'exercice donne une vie propre à la période budgétaire, il en fait une entité économique, il l'affranchit des incidences de l'exécution matérielle des opérations.

Au contraire, le budget de *gestion* tient compte seulement des recettes et des dépenses effectivement réalisées pendant la période couverte, il est un simple budget de caisse, un compte purement technique.

Si le système de l'exercice a l'avantage d'individualiser la période budgétaire et d'interdire le report à une date ultérieure des dépenses gênantes, il présente le grave inconvénient de retarder la clôture des exercices jusqu'à l'accomplissement de la dernière opération prévue. En effet, il implique nécessairement une période de prolongation. En sens inverse, si la méthode de la gestion permet d'avoir, dès le lendemain de la clôture, les résultats financiers exacts du budget, elle n'est pas exclusive de fraudes : pour avoir l'air de rester dans la limite des autorisations budgétaires, le ministre des Finances peut accélérer les recettes ou retarder les dépenses au préjudice de la période budgétaire suivante.

La France pratique actuellement un système intermédiaire entre la gestion et l'exercice [1]. Toutes les recettes sont rattachées au budget de l'année pendant laquelle elles ont été réalisées. Jusqu'en 1933, la période budgétaire a été allongée par des délais complémentaires dans la comptabilité des recettes. Le décret du 25 juin 1934 a rendu applicables à celles-ci les règles de la gestion. L'évaluation du produit des contributions directes ne coïncide donc plus avec le montant des émissions prévues, mais correspond à un recouvrement probable. Pour l'année 1945, la proportion des recouvrements sur le montant des rôles de l'exercice est évaluée à 70 0/0.

Pour les dépenses, la pratique de l'exercice, qui résulte d'une longue tradition, a été maintenue, mais la période complémentaire a été sérieusement resserrée (décret 25 juin 1934, loi 10 févr. 1938, décret 21 avr. 1939). Les dépenses dites obligatoires, prévues par une loi en vertu de crédits évaluatifs, sont imputées au budget en cours « lors de leur inscription dans les comptes des comptables supérieurs (dette) ou lors de leur ordonnancement ou paiement (autres dépenses obligatoires) ». Quant aux dépenses des services qui correspondent aux crédits évaluatifs, leur ordonnancement et leur paiement peuvent se poursuivre respectivement pendant les quarante et les cinquante-huit premiers jours de l'exercice suivant. Les actes de régularisation budgétaire restent possibles au cours de la deuxième année : ouverture de crédits supplémentaires jusqu'au 30 avril, autres opérations de régularisation jusqu'au 31 mai, loi de règlement jusqu'au 31 octobre [2].

Enfin, la pratique des crédits de programme (décret 21 avr. 1939) permet d'échelonner les dépenses sur des exercices successifs, elle rend inutile toute période complémentaire, elle marque la transition entre le budget annuel et le budget pluriannuel.

§ 2. — Le plan économique et financier pluriannuel.

Déjà pour les dépenses ordinaires se renouvelant avec régularité, le cadre annuel du budget est apparu comme trop étroit. En France, le retard apporté au vote du budget de 1924 a amené le parlement à reconduire d'une année le budget de 1923, au moins en ce qui con-

1. L'Angleterre possède un budget de gestion qui commence, en vertu d'autorisations permanentes ou spéciales, le 1er avril, mais qui n'est voté qu'en été. Le budget des Etats-Unis obéit lui aussi à la règle de la gestion (1er juillet).

2. Trotabas, *op. cit.*, p. 60. Exceptionnellement, pour le budget de 1944, une ordonnance du 14 mars 1944 a reporté les délais complémentaires de l'exercice au 10 avril pour l'ordonnancement, au 30 avril pour le paiement, et au 30 juin pour les autres opérations de régularisation.

cerne les ouvertures de crédit et les évaluations de recettes [1]. Sous le régime hollandais, la Belgique avait en partie un budget de dix ans : la loi fondamentale du 24 avril 1815 disposait que les dépenses approuvées par les Etats généraux n'étaient pas soumises pendant dix années à un consentement ultérieur et annuel, que les moyens d'y faire face étaient également arrêtés pour dix ans et restaient en principe invariables [2]. Cependant il existait, à côté de ce budget ordinaire, un « Syndicat d'amortissement » qui disposait de ressources propres et prenait en charge certaines dépenses refusées par les Etats généraux. Au début du xx[e] siècle, certains Etats allemands pratiquaient le budget de deux ans. Mais, à ces exceptions près, le cadre annuel a été observé pour les dépenses courantes.

Au contraire, pour les dépenses occasionnées par l'équipement économique, les grands travaux, la défense nationale, le budget d'un an s'avère intenable; il a été débordé partout là où les législateurs ne se sont pas ingéniés à construire de toutes pièces des budgets financiers pluriannuels coiffant les plans économiques de longue durée.

I. — L'amorce de budgets pluriannuels en France.

Au fur et à mesure que les services industriels de l'Etat se sont émancipés du budget général, ils ont adopté et réalisé des plans économiques et financiers de plusieurs années. Les chemins de fer, dont la gestion a été confiée à une société nationale d'économie mixte [3], procédèrent à leurs investissements d'après un plan de cinq ans financé par l'emprunt. En marge du budget général de l'Etat pour l'exercice 1943, l'Etat présente le programme général des travaux de la radiodiffusion nationale, qui, pour ses dépenses courantes, fait l'objet d'un budget annexe alimenté essentiellement par une subvention du budget ordinaire (499 millions) [4]. Le programme comporte des autorisations d'engagement de 894 millions de francs, dont 506 millions pour les bâtiments et 388 pour l'outillage. Au cours des exercices antérieurs à celui de 1943, des crédits de paiement de 249 millions ont déjà été imputés sur le crédit d'engagement global [5]. Le solde des crédits de paiement de 645 millions est réparti à raison

1. Une loi a été nécessaire pour accorder les autorisations de recettes.
2. BAUDHUIN, *Précis de finances publiques*, *op. cit.*, tome I, p. 19.
3. Avant cette réforme, les chemins de fer de l'Etat étaient exploités sous le régime des budgets industriels.
4. Le budget annexe présente un caractère particulier : c'est le budget général qui encaisse les droits d'usage sur les installations réceptrices de radio diffusion (650 millions), puis il en reverse une fraction comme subvention (499 millions) au budget annexe de la radiodiffusion. Le principe de l'universalité, non confusion des recettes et des dépenses, est donc observé ici.
5. V. ci-dessous, pp. 56 et s.

de 70 millions sur l'exercice 1943, de 194 millions sur 1944 et 381 millions sur 1945.

En dehors des budgets industriels, les budgets extraordinaires de l'Etat débordent de plus en plus le cadre étroit de l'année pour les dépenses d'outillage, d'équipement, d'armement et de guerre. Ces dépenses s'échelonnent sur une période plus ou moins longue. L'exécution de travaux immobiliers de grande ampleur, l'aménagement de fortifications sur la frontière, la construction de navires de guerre nécessitent de longues années. Si la fabrication unitaire de certains matériels tels que camions, wagons, locomotives est en soi de moindre durée, elle demande cependant beaucoup de temps aussitôt qu'il s'agit de produire par grandes séries. De telles réalisations ne peuvent se concevoir sans l'établissement préalable de plans de longue durée. L'industrie ne peut voir grand et s'équiper puissamment que si son avenir est assuré et si elle a la certitude de pouvoir amortir ses installations du point de vue industriel. Du moment que l'Etat recourt à elle pour l'exécution d'un programme d'outillage national d'équipement ou de travaux de longue haleine, il doit lui assurer la continuité de la production. Les commandes passées à l'industrie doivent donc être étroitement enchaînées; rien n'est plus nuisible que les alternances de suractivité et d'inactivité des industries. La conclusion de marchés à longue durée est aussi un élément de stabilité sociale. Les plans économiques les mieux conçus sont voués à l'échec s'ils ne s'accompagnent pas d'une continuité financière. Comment assurer, dans une démocratie, que l'exécution financière de plans reste à l'abri des fluctuations politiques [1] ?

1° Les improvisations.

D'après la définition du décret de 1862, le budget français est un budget de caisse, l'Etat ne peut engager des dépenses que dans les limites des possibilités de caisse. Comment financer, dans ces conditions, des marchés de longue durée ? En 1912, on a institué le mécanisme des reports de crédits d'un exercice à l'autre. Or, comme le montant des reports, dans notre comptabilité d'exercice, ne peut être déterminé qu'après la régularisation des comptes de cet exercice, la loi de report n'intervient pratiquement qu'au cours de l'été de l'année suivante. En attendant, il faut donc imputer les dépenses sur les crédits frais de l'année, qui se trouvent ainsi momentanément hypothéqués. Par ailleurs, le mécanisme du contrôle des dépenses

1. Nous nous sommes largement inspiré de l'étude si pénétrante que le contrôleur général Jacomet a consacrée à ce problème dans une conférence faite à l'Institut de finances publiques (droit comparé) de la Faculté de droit de Paris, le 14 mai 1945, sous le titre : « La loi de programme ».

engagées entraîne sérieusement le fonctionnement normal des reports de crédits.

L'institution, en 1926, d'autorisations d'engagement de dépenses ouvertes dans les lois de finances, et permettant de conclure des marchés exécutoires sur les exercices ultérieurs, a apporté un correctif plus efficace à l'annualité budgétaire. Ce système permet d'engager des dépenses, au cours d'une année, à la fois sur les crédits de paiement (dans la mesure où ceux-ci ne sont pas hypothéqués par des engagements antérieurs) et sur autorisations d'engagement. Grâce au nouveau mécanisme, le montant des reports peut être réduit au minimum, étant donné que les crédits de paiement affectés tous les ans à la couverture des marchés peuvent être adaptés aux besoins réels de caisse, le surplus étant couvert par des crédits d'engagement. Mais si cette pratique a abouti à dégager la notion de l'engagament, elle ne l'a pas encore dissociée de celle du paiement. Il a fallu attendre les lois de programme pour aboutir au financement correct des dépenses échelonnées sur plusieurs années.

2° Vers la solution : les lois de programme.

Ces lois, qui apparaissent dans l'histoire financière française à partir de 1930, autorisent, pour certains travaux, le gouvernement à engager des dépenses dont le règlement s'échelonnera sur plusieurs exercices.

a) *Lois de programme à engagements massifs.* — Lorsque l'Etat fait exécuter des travaux immobiliers, cette formule lui permet d'engager la totalité des dépenses du programme dès le début de son exécution : la loi ordonne l'inscription des annuités de paiement correspondantes dans les budgets des années couvrant la durée d'exécution du programme.

En vertu de la loi du 12 janvier 1930 relative aux fortifications des frontières du Nord-Est, le ministre de la Guerre a été autorisé à engager en quatre ans une dépense de 3.300 millions ; la somme d'un milliard a été mise à la charge du budget de 1930, les annuités suivantes devant être fixées par les budgets successifs [1]. On trouve un autre compte de loi de programme à engagement massif dans la loi du 18 avril 1936 ouvrant un crédit de 20 milliards pour grands travaux [2].

b) *Lois de programme à engagements échelonnés.* — Sous ce régime le législateur fixe les montants des dépenses qu'il est possible *d'engager* et *de payer* au cours de plusieurs années successives.

1. Procédé à vrai dire encore rudimentaire.
2. Ce programme a absorbé « le plan Marquet » ; voir ci-dessous, p. 58, note 1.

α) Régime des tranches navales. — Au lendemain de la conférence de Washington de 1922, qui autorisait un tonnage de 628.000 tonnes pour la flotte française, il a été établi un programme dont l'exécution devait s'échelonner sur plusieurs années : le programme a été divisé en tranches de trois années, soumises à l'approbation du parlement; les tranches annuelles de paiement devaient être inscrites dans les budgets successifs; un mécanisme fort souple de reports et d'anticipations de crédits permettait le « glissement » des annuités.

β) Travaux de défense nationale. — En vertu de la loi du 6 juillet 1944, le ministre de la Guerre a été autorisé à engager 3.120 millions, dont 1.275 millions sur deux années; les tranches de paiement fixées dans la loi de programme étaient échelonnées sur une période de trois années; pour la Marine et pour l'Air, le montant des engagements annuels était fixé par la loi pour une période de cinq ans.

γ) Le Fonds d'armement, d'outillage et d'avances sur travaux, créé en 1936, marque un retour au principe de l'annualité du budget extraordinaire. Il a été doté d'un crédit initial de 6.265 millions, porté à 9.983 millions par l'incorporation des ressources votées par les lois du 6 juillet 1934[1]. Alimenté essentiellement par l'emprunt, ce Fonds apparaît plutôt comme un budget extraordinaire que comme un organe de financement d'un plan pluriannuel.

Par contre, la loi du 18 août 1936 a institué un compte d'investissement en capital qui est conforme, en fait sinon en droit, à la loi de programme à engagements échelonnés. Le 7 septembre 1936, le conseil des ministres a adopté un programme de 14 milliards pour répliquer au réarmement allemand. La durée d'exécution du programme était fixée à quatre ans : il comportait la fixation de quatre annuités de paiement, avec une variation possible, chaque année, de 30 0/0 par rapport à l'annuité moyenne. Malgré l'opposition initiale du ministre des Finances, le programme a été exécuté comme si le ministre de la Guerre avait disposé d'une loi de programme à engagements échelonnés.

Les lois de programme constituent un pas important vers le budget financier consacrant un plan économique pluriannuel. Elles comportent encore un point faible : la liberté laissée au parlement de

1. Il s'agit du reliquat du compte « Travaux de défense nationale » (ci-dessus, sous β) et de la participation de l'Etat à l'exécution du plan Marquet. Ce dernier apparaît comme une tentative intéressante d'assurer le financement d'un plan de grands travaux à longue échéance en dehors du budget. Le plan Marquet (décret-loi du 15 mai 1934), qui avait pour objet d'échelonner sur dix ans des travaux d'équipement et de lutte contre le chômage (10 milliards), a fait appel essentiellement aux fonds des assurances sociales et subsidiairement aux avances de l'Etat remboursables en vingt-cinq ans. Le financement, auquel participaient aussi les collectivités, était assuré par un Fonds commun du travail géré par la Caisse des dépôts et consignations. Voir, pour plus de détails, ce *Précis*, tome III, 1re éd., p. 47.

remettre en question les crédits de paiement prévus par les plans; la loi budgétaire annuelle peut défaire ce que la loi de programme à longue échéance a institué; en fait, toutes les lois de programme, tous les comptes spéciaux ont été annulés fin 1935, en fait sinon en droit, pour sauvegarder le principe suranné de l'annualité budgétaire. Le pas décisif n'a été franchi qu'en 1939.

3° Le pas décisif : les crédits de programme.

Le décret-loi du 22 avril 1939 [1] réalise enfin la distinction entre le budget d'engagement et le budget de caisse. Le budget d'engagement porte sur un certain nombre d'années, le budget de caisse est annuel. Chaque année les moyens de paiement, tels qu'ils sont prévus par la loi de programme, doivent être inscrits dans le budget. Pour assurer le vote annuel de crédits de paiement qui sont la consécration logique et indispensable des crédits de programme, il faut souhaiter une évolution de nos mœurs politiques : le refus par le parlement contre le gré du gouvernement d'inscrire dans un budget le crédit relatif à l'une des années du programme ou la réduction de ces crédits devraient être considérés comme des actes de défiance et entraîner la démission du cabinet. Sur le plan économique, il faudra prévoir une adaptation automatique aux variations des prix des ressources votées dans le cadre d'une loi de programme.

Les précautions politiques préconisées ci-dessus s'avèrent inutiles dans les démocraties anglo-saxonnes, dont les institutions sont assez souples pour s'accommoder de la sanction financière d'un plan économique pluriannuel.

II. — Les plans pluriannuels à l'étranger.

A. — Pays anglo-saxons.

1° En *Angleterre* on ne modifie jamais le projet de budget (estimates) tel qu'il a été arrêté par le gouvernement. Le vote par la Chambre des communes contre l'avis du gouvernement d'une réduction des dépenses entraînerait la démission de celui-ci, suivie d'élections générales. Cette éventualité est trop grave pour ne pas ranger, en matière financière, la majorité de la Chambre derrière le gouvernement. La Chambre des Lords enregistre simplement les crédits accordés par les Communes. Etant donné qu'en Angleterre le budget est avant tout un acte administratif, le gouvernement n'a aucune difficulté à y inscrire les crédits qu'il juge nécessaires à l'exécution de programmes de longue haleine votés par le parlement.

1. Dû à l'initiative clairvoyante de M. Paul Reynaud.

2° Aux *États-Unis* il existe, à côté des crédits permanents (semblables au fonds consolidé anglais)[1], des crédits continus, sans spécification d'année. Ces crédits disponibles jusqu'à épuisement permettent aux services publics de procéder à des engagements massifs ou échelonnés; ils s'appliquent aux fabrications et constructions de matériel. Seuls les crédits sont soumis au vote du Congrès ; le budget de caisse est un acte administratif. Cette distinction se retrouve dans la pratique italienne.

B. — Italie.

L'engagement est traditionnellement considéré comme l'acte noble de la dépense; la liquidation, l'ordonnancement et le paiement sont considérés comme des actes inéluctables et secondaires.

Donc, dans la conception italienne, le budget voté par le pouvoir législatif est essentiellement un « budget de compétence », un programme d'administration, il « distribue » aux services publics l'autorisation d'administrer. Les crédits ouverts sont des crédits d'engagement, ceux relatifs au matériel sont valables pour plusieurs années, ils sont automatiquement reportables d'une année à l'autre. Le règlement des dépenses est effectué au moyen de crédits de paiement ouverts dans le budget ou par tous les moyens adventices.

En Italie, de même que dans les pays anglo-saxons, la souplesse des institutions budgétaires autorise donc sans difficulté le vote et l'exécution de plans financiers qui sont les corollaires de plans ou de programmes économiques. C'est en Russie soviétique que la solidarité entre ces deux plans a été poussée particulièrement loin, sans que cependant le budget financier annuel ait disparu pour autant.

C. — U. R. S. S.

L'équipement de la Russie soviétique en industries de base fait l'objet depuis 1928 de prévisions à longue échéance, matérialisées par des plans quinquennaux dont le premier a vu le jour en 1928 et dont le troisième était en voie d'exécution lorsque la seconde guerre mondiale a été portée sur le territoire de l'Union soviétique.

Jusqu'alors les plans économiques de cinq ans ont coexisté avec les budgets financiers d'un an ; mais avant la déclaration de la guerre, une tendance se dessinait à intégrer les deux dans un vaste plan financier unique.

a) *Plans économiques* [2].

Dans la conception soviétique actuelle, le plan n'est pas un ensem-

1. Ci-dessus, p. 15. Aux Etats-Unis, ils comprennent les arrérages des pensions et du traitement du président et des membres de la Cour suprême.
2. Bettelheim (Ch.), *La planification soviétique*, 2e édition, Rivière, Paris, 1945.

ble de prévisions, mais un système de tâches dont l'exécution doit permettre de « réaliser un certain ordre économique et social prévu à l'avance ». La planification économique est dominée par la « perspective » de longue durée (plans quinquennaux généraux et plans d'électrification du Goelro élaborés pour cinq ans). Elle établit pour l'agriculture et l'industrie la production (outillage et produits), la distribution et la consommation de longue haleine. Les plans quinquennaux font connaître les tâches de l'économie nationale aussi bien que celles des circonscriptions territoriales de l'U. R. S. S.

Les plans perspectifs élaborés par le Gosplan sont divisés en plans de courte durée indiquant les principaux objectifs devant être atteints chaque année. Depuis 1931, en U. R. S. S. des plans annuels contiennent les indices de développement relatifs à l'économie nationale. « Les plans approximatifs sont mis au point et perfectionnés au cours de leur application graduelle; les plans pratiques annuels tiennent compte des nouvelles possibilités qui se font jour au cours des travaux, pendant l'exécution du plan des différentes branches de l'économie nationale, des fabriques, des usines, etc... [1]. « Enfin, avant le commencement de chaque trimestre, le plan est réexaminé en accord avec les particularités de la saison.

Le plan annuel de 1937 était divisé en 14 sections : revenu national, investissement, industrie, agriculture, travail, transports, mouvement des marchandises, construction, santé, instruction, éducation postscolaire, instruction politique, art, guerre.

Le plan qui précise le processus de la production doit déterminer ses moyens en nature, c'est-à-dire établir un bilan matériel tenant compte de la destination précise de la production ; ainsi le bilan des combustibles indique leur répartition entre les branches de l'économie nationale, les industries, la consommation domestique, etc... Aux bilans matériels s'opposent les bilans synthétiques qui envisagent les résultats de l'activité économique sous leurs aspects de « valeur échange du travail incorporé », tandis que le bilan matériel n'enregistre que la « valeur d'usage ». Le bilan synthétique des revenus et des dépenses en monnaie reflète le mouvement de la fraction du revenu national qui est répartie individuellement entre les membres de la société sous forme de monnaie, à l'exclusion de la consommation sociale (écoles, hôpitaux) et en nature (agriculture) du fonds social. Le bilan des revenus a pris une grande importance du jour où les cartes de ravitaillement ont été supprimées et où les achats libres avec de la monnaie ont pris une grande extension. Le bilan des revenus se reflète en partie dans le budget de l'Etat.

1. Bogolépov, *Les finances de l'Union soviétique, Revue économique internationale,* juillet 1937.

b) *Budgets financiers.*

A première vue, le budget soviétique ne se distingue pas foncièrement du budget des Etats interventionnistes soumis aux règles de l'annualité et de l'unité [1], règles qui furent sanctionnées par la ratification annuelle des organes suprêmes de l'U. R. S. S. Le budget soviétique englobe les prévisions des dépenses et des recettes et pour l'Union et pour les Républiques. Mais l'analyse détaillée de ce budget fait ressortir les particularités de la structure économique et sociale de l'Etat soviétique et reflète le mécanisme des plans quinquennaux, dont il représente l'étape financière annuelle.

Dans le budget de l'U. R. S. S. l'impôt joue un rôle également important parmi les recettes, notamment celui sur le chiffre d'affaires qui domine. Il frappe, auprès des entreprises d'Etat et des coopératives, à travers le chiffre d'affaires, le bénéfice réalisé; mais, pratiquement, il est à la charge de la consommation en vertu du jeu de la répercussion. La part de cet impôt dans les recettes budgétaires est allée croissant jusqu'en 1938; elle a été de 53 0/0 en 1931, de 65 0/0 en 1933 et 1934, elle a oscillé de 72 à 84 0/0 de 1935 à 1938. Pendant les premières années de guerre, l'importance relative de l'impôt sur le chiffre d'aflaires a décru, son produit ne représente plus en 1943 que 30 0/0 des recettes globales [2]. En 1945, il est estimé à 110 milliards de roubles, soit 36 0/0. La chute du rendement de l'impôt sur le chiffre d'affaires s'explique par la diminution de la consommation pendant la guerre.

Budgets russes [3] (milliards de roubles).

	1940	1941	1943	1944	1945
Recettes	180,2	216,8	210,8	268,0	305,3
Chiffre d'affaires	105,8	124,5	71,1	116,0	137,7[4]
Prélèvement sur les profits	»	»	»		
Autres ressources	74,4	92,3	139,7	152,0	167,6
Dépenses	174,3	216,0	210,0	263,0	305,3
Défense nationale	56,0	70,9	124,0	137,0	137,9
Economie nationale	57,1	73,2	31,1	49,0	64,6
Développement social et culturel	43,0	47,9	37,2	51,1	66,1

Le pourcentage de l'impôt sur le chiffre d'affaires varie de 1 0/0 au moins pour les matières premières et les demi-produits, à 100 0/0

1. Le principe de l'universalité n'est pas observé. Nombreuses sont les compensations entre dépenses et recettes.
2. L'impôt sur le chiffre d'affaires intervient en principe à chaque stade de la transformation. Il existe aussi en U. R. S. S. une taxe sur les opérations non commerciales (artisans) et sur les bénéfices agricoles (kolkhoz et entreprises individuelles).
3. *The Russian budget*, *The Economist*, 5 mai 1945.
4. Profits seuls, probablement, 27 milliards de roubles.

pour le tabac et l'eau-de-vie. Les produits textiles sont atteints d'un taux de 50 0/0 et plus. La part la plus importante de l'impôt est fournie par les produits boulangers, ce qui est possible parce que l'Union achète à bas prix des céréales et les revend très cher à la population sous forme de farine ou de pain. L'impôt a fourni en 1937 un total de 77 milliards de roubles (dont 24 milliards sur les céréales) sur un budget global (non compris les emprunts) de 120 milliards.

La seconde source du budget soviétique dans l'ordre d'importance sort du cadre fiscal. L'Etat participe par des prélèvements aux bénéfices des entreprises du secteur socialisé dans une proportion de 10 à 80 0/0. En 1937 cette source de recettes constituait 6,8 0/0 des revenus du budget; en 1945, environ 9 0/0 (27 milliards de roubles). L'économie budgétaire déborde ainsi dans l'économie tout court. L'Etat revendique sa part des résultats de la production, en même temps qu'il demande aux ouvriers de lui rétrocéder une fraction des salaires par le mécanisme de l'emprunt forcé [1].

Le budget de 1935 contient une source particulière de recettes : les réévaluations des stocks de marchandises comme conséquence de la hausse des prix; le bénéfice de cette réévaluation a été passé aux recettes budgétaires pour 2.500 millions de roubles.

Aucun détail n'est fourni sur la nature des « autres ressources », qui comprennent probablement des retenues sur certains revenus et l'épargne obligatoire.

Alimenté ainsi dans une large mesure par les entreprises, l'Etat soviétique s'engage en contre-partie à les soutenir pour garantir leur productivité et leur rentabilité. C'est pourquoi les dépenses économiques et sociales occupent une place assez importante dans le budget. Voici le pourcentage des dépenses destinées à l'économie nationale par rapport au total des dépenses budgétaires [2] :

1928-29.......	57,8 0/0	1934-35.......	70,6 0/0
1929-30.......	61,9 0/0	1935-36.......	52,8 0/0
1930-31.......	78,7 0/0	1936-37.......	47,7 0/0
1932-33.......	77,0 0/0	1937-38.......	41,7 0/0
1933-34.......	70,5 0/0	1938-39.......	38,0 0/0

En 1945, les crédits pour l'économie nationale ont dépassé le niveau d'avant-guerre (64,6 contre 56 milliards de roubles).

1. Les travailleurs souscrivent sur le lieu de leur travail; le montant de leur souscription est retenu sur leur salaire (l'équivalent de trois à quatre semaines de salaire). Sur l'inflation et la dévaluation comme ressource budgétaire, voir BETTELHEIM, *op. cit.*, pp. 178 et s.

2. Pour les sources de ces chiffres, voir BETTELHEIM, *op. cit.*, pp. 171 et s.

Voici comment ces crédits ont été répartis en 1944 et en 1945 (milliards de roubles) :

	1944	1945
Total	49,0	64,6
Industrie	27,3	35,9
Agriculture	7,0	9,2
Transports et communications	7,7	9,8
Commerce et stocks	1,2	1,7
Services municipaux et logements	1,8	2,9

Ce tableau fait ressortir l'importance de l'expansion industrielle, notamment sous l'influence de l'armement. En 1944, l'investissement dans l'industrie a atteint en tout 29 milliards de roubles, dont 22 milliards ont été fournis par le budget et 7 milliards ont été prélevés sur les réserves des entreprises. Les allocations budgétaires pour l'habitation sont étonnamment faibles pour un pays qui a subi des destructions aussi importantes : est-ce à dire que les frais de la reconstruction des maisons seront supportés principalement par les particuliers ?

Les crédits sociaux ont fait, en 1944 et 1945, l'objet de la répartition suivante (en milliards de roubles) :

	1944	1945
Education	20,5	28,6
Santé et culture physique	10,2	13,2
Assurances sociales	3,8	5,2
Allocations aux familles nombreuses	0,9	1,4
Bien-être social	15,6	17,7
	51,0	66,1

Ce qui frappe dans l'évolution du budget soviétique est l'augmentation sensible de son volume depuis 1943. Dans une économie occidentale, où le budget ne représente qu'une fraction du revenu national, une augmentation semblable du budget en période de guerre n'aurait rien que de normal. Mais pour le budget russe, qui couvre la plus grande partie du revenu national (ressources fiscales et autres, revenus des entreprises), l'accroissement contraste avec l'affaiblissement de l'économie par la guerre. On peut donc admettre que la dépréciation du rouble est pour quelque chose dans le gonflement du budget soviétique.

Le budget apparaît comme le reflet financier de l'exécution des tranches annuelles des plans quinquennaux. Mais pourquoi ne pas aller jusqu'au bout de la logique et ne pas établir un équilibre entre tous les revenus et dépenses de l'économie considérée dans son

ensemble? M. Bogolépov [1] croit pouvoir expliquer par deux raisons les hésitations qui se sont manifestées à franchir ce pas. D'une part, le système financier évite les règlements superflus entre ses divers éléments constitutifs, ainsi qu'entre le système financier et les différentes branches de l'économie nationale. D'autre part, l'économie, bien qu'étatisée, est relativement déconcentrée, ce qui se traduit par une certaine autonomie budgétaire des entreprises. La principale conséquence de cette autonomie est qu'au budget proprement dit ne sont incorporés ni les chiffres d'affaires des entreprises, ni la totalité des fonds qu'elles ont accumulés, mais seulement une partie de leurs gains et de leurs pertes, à savoir la partie des gains versés à l'Etat et la partie des pertes couvertes par l'Etat. Il apparaît ainsi que le budget n'est qu'une partie intégrante du plan financier, qui doit comprendre toutes les dépenses et toutes les recettes.

c) *Plan financier unique.*

Dès 1930, le gouvernement a proclamé la nécessité d'un plan financier général qui serait le pendant du plan économique quinquennal. Ce plan comprend toutes les recettes et dépenses tant financières qu'économiques, notamment la totalité des fonds accumulés par les organismes économiques et les crédits bancaires à long et à court terme; mais il laisse de côté les transferts de valeurs qui se font d'une branche à l'autre de l'économie, ainsi que les amortissements. Pour arriver à une « expression complète de la distribution et de la redistribution du revenu national », il faudrait dresser un bilan de l'économie nationale; celui-ci n'a pas encore dépassé le stade des discussions théoriques; ce bilan doit refléter, d'une part, la répartition du travail et du produit social entre la sphère productive, la sphère des services et la sphère gouvernementale, d'autre part, l'accumulation des capitaux. Si ce bilan n'a pas été dressé, c'est que sa publication ferait apparaître la subsistance d'îlots capitalistes dans l'économie soviétique (privilèges économiques, différences sociales) que l'U. R. S. S. préfère laisser passer inaperçus [2].

Ainsi la Russie soviétique n'a pas encore fait la synthèse entre les plans économiques et financiers de longue durée. Le budget russe reste un état de prévision annuel de dépenses et de recettes, qui sont conçues suivant un plan plus large que celles qui forment la substance des budgets occidentaux.

1. *R. E. I.*, 1937.
2. Bettelheim, *op. cit.*, p. 141.

DEUXIÈME PARTIE

Structure budgétaire.

Que le budget soit unique ou multiple, annuel ou pluriannuel, il comporte une évaluation officielle des dépenses et des recettes d'une collectivité. Faut-il considérer de plus l'équilibre entre les dépenses et les recettes comme de l'essence du budget? Nous réservons l'examen de cette question très controversée pour la troisième partie de ce *Précis*.

Si les recettes occupent une place importante dans tous les traités et manuels de science financière, il n'en est pas de même des dépenses. En France, seuls les juristes, et en particulier le Professeur Jèze, s'attachent généralement aux phénomènes de la dépense publique, mais plutôt sous leur angle technique et politique que du point de vue de leur répercussion économique[1]. Or, de plus en plus les événements se chargent de souligner l'importance économique et sociale des dépenses publiques. Leur ampleur et leur variété sont le véritable reflet de la mission des Etats modernes. Le libéralisme, l'internationalisme, le socialisme et le corporatisme se définissent et se mesurent par le budget des dépenses. Nous insisterons particulièrement sur cet aspect du budget de l'Etat. Quant aux recettes, nous nous bornerons à compléter les données du premier volume de ce *Précis*, consacré spécialement aux impôts.

Le Professeur Jèze a eu le mérite de dégager le fondement politique des dépenses publiques. « L'Etat moderne est un ensemble de services publics que les gouvernants créent, organisent et dont ils assurent le bon fonctionnement ». Ces services publics exigent un minimum d'organisation pour donner satisfaction aussi complètement et rapidement que possible aux besoins communs de la population. La première chose à faire pour les gouvernants est de dire quels sont les

1. Voir aussi Bonnard (R.), *Précis de droit public*, 6e éd., Paris, 1944.

besoins communs qu'il convient de satisfaire par des organisations de services publics [1].

CHAPITRE PREMIER

THÉORIE ÉCONOMIQUE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Les dépenses publiques constituent l'âme de la politique de l'Etat. En les fixant souverainement par priorité sur les recettes, dont le caractère politique est moins accentué, le pouvoir législatif détermine à quels besoins collectifs il entend conférer la notion de service public. Par là, l'Etat exerce une influence déterminante sur l'économie du pays. Mais supprime-t-il le caractère économique de la gestion publique?

SECTION I

RAPPORTS ENTRE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE ET L'ÉCONOMIE PRIVÉE

Insistant sur le caractère politique de la dépense publique, certains économistes ont cherché à opposer l'économie publique à l'économie privée. Tandis que la seconde obéirait au principe du moindre effort et du rendement maximum, la première mettrait la puissance publique au service du but politique proposé, indépendamment de toutes considérations de productivité et de rentabilité. En tant qu'émanation de la classe dominante, l'Etat userait ou abuserait, le cas échéant, de l'impôt pour affaiblir les autres classes; celui-ci servirait à niveler les revenus ou à faire disparaître la propriété privée.

Cette conception proposée notamment par A. Loria dans sa *Teoria economica della costituzione politica* [2], est trop unilatérale et exclusive, elle ne convient qu'à l'Etat collectiviste et ne rend justice ni à l'Etat simplement interventionniste, ni à l'Etat conservateur, qui ont dominé la structure politique et économique de l'Europe d'une guerre à l'autre.

A l'opposé de cette doctrine révolutionnaire se place la théorie classique en vertu de laquelle l'économie publique ne serait qu'un aspect élargi de l'économie privée, à laquelle elle emprunterait ses

1. Jèze (G.), *Cours élémentaire de Science des finances et de Législation financière*, Paris, 1931, livre Ier, *Les dépenses*, p. 35.
2. V. aussi Goldscheid (R.), *Staatssozialismus oder Staatskapitalismus*, 1917 et Sultan (H.), *Staatseinnahmen, Versuch einer soziologischen Finanztheorie als Teil einer politischen Oekonomie*, Tübingen, 1932.

méthodes et ses buts. Fidèle à l'esprit de Ricardo, Sax [1] a cherché à assimiler l'économie publique à l'économie du marché. Les dépenses de l'Etat, comme celles des particuliers, tendent à réaliser le maximum d'utilité avec un minimum d'efforts. Transportant la conception de Sax du domaine des dépenses dans celui des recettes, Wicksell et Lindahl [2] considèrent le vote parlementaire des impôts comme l'application de la loi de l'offre et de la demande (par les représentants des différentes classes de la société) à la détermination du prix le plus économique (prix du marché) des prestations publiques (dépenses). Cette conception libérale a provoqué une vive réaction qui est à l'origine de la théorie transactionnelle de la dépense publique.

C'est F. von Wieser [3] déjà qui se refuse à voir dans les relations entre l'Etat et les citoyens des rapports d'échange, de confondre l'activité de l'Etat avec la production de biens ou de services, d'assimiler les impôts à des prix régis par l'utilité marginale.

Il est possible de considérer l'activité de l'Etat comme la résultante des intérêts des particuliers. L'Etat satisfait par ses dépenses non pas les intérêts particuliers, mais les intérêts collectifs ; sauf lorsqu'il exploite une richesse concurremment avec les entreprises particulières, il substitue à la loi de l'offre et de la demande, comme régulateur des prix, le principe de la taxation. Les services publics sont rendus, non pas au prorata des pouvoirs d'achat des usagers dûment manifestés, mais d'après le principe de la répartition autoritaire du coût, non seulement entre les usagers (taxes), mais aussi entre les contribuables (impôts) [4]. L'Etat fixe la rétribution des fonctionnaires indépendamment de l'appréciation de leurs services par les usagers. Même dans les contrats (fournitures, matériel de guerre), la puissance publique pèse de tout son poids sur la formation du prix. Il n'en est pas jusqu'à l'intérêt du capital qui soit influencé par l'Etat, surtout lorsque celui-ci vient sur le marché comme emprunteur prépondérant.

Margit Cassel [5] a dégagé clairement le « principe autoritaire de l'économie collective » comme base des dépenses publiques par opposition au principe de la concurrence (coût) de l'économie individuelle : d'un côté, règlement autoritaire de la production et de la consommation publiques, d'un autre côté, production et répartition d'après le

1. *Grundlegung der theorîtischen Staatswirtschaft*, Wien, 1896.
2. Wicksell, *Finanztheoritische Untersuchungen*, Iéna, 1896 ; Lindahl, *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*, 1919.
3. *Theorie de gesellschaftlichen Wirtschaft, Grundriss der Sozialökonomik*, I, 2 Teil, 1924, V, pp. 292 et s.
4. Wagner (A.), *Grundlegung der politischen Oekonomie*, I, 3 Teil, et Ritschl (H.), *Zur Theorie der staatswirtschaftlichen Entwickelungsstufen*, *Schanz Festgabe*, II, 1928.
5. *Die Gemeinwirtschaft*, Berlin, 1925.

coût. Cependant Margit Cassel n'a pas réussi à délimiter la frontière entre les deux économies.

C'est le critère de la nature de la dépense qui permet de délimiter l'économie publique ou l'économie organique [1] de l'économie privée.

SECTION II

DIFFÉRENCES ENTRE LES DÉPENSES PUBLIQUES ET LES DÉPENSES PRIVÉES

A la personnalité physique des individus correspond la personnalité morale de la collectivité (Etat, commune). L'une et l'autre effectuent des dépenses, mais dans des conditions qui sont rarement semblables, souvent différentes.

Lorsque l'Etat exploite un domaine privé ou gère une entreprise d'après les mêmes principes que les particuliers (mines de houille ou de potasse, chemins de fer rentables), il dépense un revenu qui lui appartient en propre. Mais la plus grande partie des ressources d'une collectivité représente des revenus dérivés qu'elle prélève sur les particuliers par la taxe, l'impôt ou l'emprunt.

Au point de vue des objets de la dépense, des différences fondamentales apparaissent suivant que la dépense est effectuée par les particuliers ou par les collectivités.

1° Epargne.

Les personnes physiques affectent normalement une partie de leur revenu à l'épargne, qui est tantôt provisoire (épargne-réserve) et sert ultérieurement soit à la consommation, soit à la reproduction [2], tantôt définitive (épargne créatrice), lorsqu'elle est destinée au placement ou à l'investissement. Les principes budgétaires semblent interdire à l'Etat d'affecter les revenus publics à l'épargne. Le budget doit être en équilibre : lorsque les recettes dépassent les dépenses, l'Etat doit procéder à des dégrèvements et restituer aux contribuables une partie des revenus qu'ils avaient précédemment mis à la disposition de la collectivité. Mais quel est le sort de l'excédent temporaire, qui devient d'ailleurs de plus en plus rare dans les finances modernes? L'Etat, répond la théorie classique, ne doit pas constituer des réserves [3], il est

1. Expression de G. Colm, *Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben*, Berlin, 1927.
2. Sur la distinction entre l'épargne et l'investissement, voir Keynes (J.-M.), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, Macmillan, 1935.
3. Voir cependant l'exception à cette règle dans l'hypothèse des budgets cycliques, ci-après p. 171.

tenu d'affecter le surplus de ses recettes à l'amortissement de la dette, qui soulage le contribuable indirectement dans la mesure où il fait disparaître une partie de la charge des intérêts.

Cependant, dans la mesure où l'Etat gère une entreprise placée en dehors du budget et dotée de l'autonomie, l'épargne se conçoit dans les mêmes conditions que dans le cadre de l'économie privée. Une entreprise publique constituée sous forme de société capitaliste ou mixte peut faire de l'autofinancement ou distribuer les bénéfices aux actionnaires. Ce n'est que dans l'hypothèse où l'entreprise revêt la forme d'un établissement public que les bénéfices sont versés au Trésor. Tel est le sort en France des excédents nets de la Caisse des dépôts et consignations [1].

L'entreprise publique comme l'entreprise privée ont le même but, elles dépensent pour produire soit des biens matériels, soit des services immatériels. Mais même la dépense publique effectuée dans le cadre du budget ordinaire ou extraordinaire peut avoir un but productif.

2° Production.

a) *Dépenses dans le cadre de l'entreprise.*

L'économie privée est régie par le principe de la rentabilité, même lorsqu'elle est soumise aux directives de l'Etat. Au contraire, l'entreprise publique s'affranchit progressivement de la considération de la rentabilité : au fur et à mesure que la notion de service public se développe, le principe de la productivité se substitue à celui de la rentabilité.

L'Etat assume aujourd'hui la responsabilité directe ou indirecte [2] des transports ferroviaires; il en poursuit ou garantit l'exploitation même si, en raison du caractère politique des tarifs [3], elle devient déficitaire. La même évolution se dessine en matière de transports maritimes [4].

La conséquence financière du service public déficitaire [5] est la substitution partielle au prix payé par l'usager du prix payé par le contribuable intéressé au bon fonctionnement des transports. Le

1. Solanet (P.), *La Caisse des dépôts et consignations*, thèse droit, Paris, 1942, p. 16.
2. Régie, société d'économie mixte, service concédé.
3. Tarifs dégressifs pour favoriser les exportations, tarifs spéciaux pour les déplacements d'ouvriers, de familles nombreuses, etc...
4. La production de houille et d'électricité, la distribution du crédit ont-elles déjà franchi le stade du service public ? Cette question est à la base de la nationalisation, envisagée dans plusieurs pays.
5. Pendant la guerre, la consommation du pain en France a été considérée, dans une certaine mesure, comme un service public : le budget a couvert, par une subvention, une partie du prix de vente de cette denrée.

budget, alimenté par l'impôt, prévoit des subventions pour le service déficitaire, à moins que le Trésor ne couvre le déficit en attendant qu'il soit amorti par l'emprunt. Les effets économiques du déficit sont différents suivant qu'il est couvert par l'impôt, l'emprunt ou l'inflation.

b) *Dépenses dans le cadre du budget.*

Pour un particulier, la rentabilité de la dépense est essentiellement liée aux notions de l'épargne et de l'investissement[1]. Une dépense de consommation peut être considérée comme productive lorsqu'elle entretient ou améliore la santé, qu'elle augmente les forces de travail, qu'elle assure le progrès de l'hygiène, etc...

Les termes de rentabilité et de productivité ont-ils un sens dans l'économie budgétaire[2] ? On a proposé pendant longtemps la notion de rentabilité comme critère de la dépense du buget extraordinaire[3] : construction d'un pont à péage, d'autostrades à taxe, etc... Toutefois la gratuité de ces ouvrages publics entraîne vite la disparition de la rentabilité[4] directe. Mais ne peut-on pas concevoir une rentabilité indirecte de la dépense publique par le détour de la productivité ? Les dépenses occasionnées par les travaux publics qui ont pour objet d'entretenir et de perfectionner le réseau routier et fluvial, ou d'équiper les ports maritimes, ou d'améliorer les conditions hydrauliques du pays, sont essentielles; elles sont productives lorsqu'elles ont une heureuse répercussion sur l'activité du pays (production, circulation); dans la mesure où elles contribuent à la prospérité, elles sont à l'origine de l'augmentation des revenus, auxquels participe le budget par le mécanisme de l'impôt.

Certains auteurs vont beaucoup plus loin, ils déclarent productives et indirectement rentables même les dépenses publiques purement passives, par exemple celles qui sont consacrées à la lutte contre le chômage. Beveridge[5] considère comme productive l'émission d'un emprunt dont le produit serait consacré à employer des chômeurs à « creuser des trous pour les combler après », à supposer qu'il n'y aurait rien de plus utile à faire. Au delà de cette productivité purement morale, se place la productivité matérielle des dépenses publi-

1. Voir ci-dessus, p. 70.
2. *Précis*, tome II, 2e éd., pp. 98 et s.
3. Nous ne revenons plus sur les chemins de fer, dont l'exploitation n'intéresse pas le budget.
4. Dans la mesure où elles sont effectuées par l'Etat, les dépenses relatives à la production et à la distribution de l'électricité n'ont aucune répercussion directe sur le budget.
5. *Full employment in a free society*, G. Allen and Unwin, London, 1944, n° 198, et notre traduction française : *Du travail pour tous dans une société libre*, Domat-Montchrestien, Paris, 1945.

ques faites, en période de crise, pour mettre en valeur les ressources inexploitées du pays et pour remettre au travail tous ceux qui sont tombés en chômage. Dans cette hypothèse aussi, la productivité de la dépense serait suivie d'une rentabilité au sens « public » du mot, dans la mesure où la « pleine occupation » se traduirait par une augmentation du revenu national et des ressources budgétaires normales. Cette rentabilité financière, sur laquelle nous reviendrons à l'occasion de l'examen du déficit budgétaire systématique [1], suppose une extension des dépenses publiques par l'emprunt. Jusqu'à quel point l'Etat peut-il étendre ses dépenses? Plus ou moins, suivant qu'elles sont reproductives de revenus ou qu'elles sont affectées à une consommation.

3° Consommation.

La collectivité a pour mission d'assurer la satisfaction des besoins généraux. Tandis que les individus ne connaissent que des besoins subjectifs tenant à leur bien-être [2] ou celui de leurs semblables, l'Etat s'assigne des buts objectifs tels que l'existence, la sécurité, la culture, la santé, l'hygiène et enfin le progrès économique de la communauté. En règle générale, l'intérêt poursuivi dans la dépense publique a un caractère immatériel beaucoup plus souvent que dans la dépense des particuliers. C'est pourquoi il est très difficile de traduire en chiffres l'utilité des dépenses publiques.

Lorsque le particulier fait une dépense, il met en balance la satisfaction escomptée avec la peine occasionnée par la renonciation à tel autre désir ou l'abandon d'une fraction de pouvoir d'achat général. La notion de l'utilité marginale n'a de sens que dans l'économie individuelle. La dépense publique, dans le cadre d'un service administratif, est dictée beaucoup moins par le critère de l'utilité que par celui de la nécessité ou de l'opportunité.

Quelle que soit la nature de la dépense publique, que celle-ci aboutisse à une production, à une consommation ou à une destruction (guerre) de richesses matérielles ou immatérielles, dans la mesure où elle s'effectue à l'intérieur du pays [3], elle se traduit par une redistribution de revenus. Cette constatation a servi de prétexte à la théorie de l'extensibilité sans limite des dépenses publiques. Que vaut cette théorie? S'il existe une limite à la dépense publique en temps normal, n'est-elle pas susceptible d'être singulièrement reculée en temps de guerre?

1. Ci-dessous, p. 165.
2. Sombart montre qu'à côté de l'économie collective et de l'économie privée (capitaliste), il existe d'autres formes économiques (coopératives, artisanat, etc.).
3. Voir ci-après les effets des dépenses à l'extérieur, p. 76.

SECTION III

LES LIMITES DES DÉPENSES PUBLIQUES

Déjà en période de paix, les dépenses de l'Etat sont beaucoup plus extensibles que celles des particuliers. Mais en économie de guerre, il semble *a priori* qu'il n'existe aucune limite financière à l'accroissement des dépenses publiques.

1° La limite des dépenses en période normale.

a) *Les moyens.* — Un particulier ne peut vivre à la longue au-dessus de ses moyens; après l'épuisement du revenu, qui généralement entraîne celui du crédit, il doit arrêter ses dépenses, à moins qu'il ne lui reste une fortune à consommer. La dépense publique, au contraire, est très extensible. On a prétendu que l'Etat ne peut dépenser au delà d'un certain pourcentage du revenu national [1]. Seulement le revenu national n'est pas une donnée rigide, il représente la valeur de la production nationale qui est essentiellement élastique. Les facteurs du revenu national sont les richesses naturelles, d'une part, l'énergie, la volonté, l'intelligence des habitants d'autre part. L'Etat se doit de développer les unes et les autres. Si la plupart des dépenses publiques sont simplement conservatrices, d'autres sont reproductives, celles notamment qui sont faites pour l'outillage.

Sur un revenu national donné, les prélèvements de l'Etat sont beaucoup plus élastiques qu'on ne le croit généralement. Sans doute, le niveau des dépenses publiques dépend finalement de l'importance des moyens monétaires que peut fournir la population. Suivant que celle-ci est stationnaire, ascendante ou descendante, la marge des dépenses publiques est plus ou moins large ou étroite. Mais si l'on pénètre au fond des choses, on s'aperçoit que la dépense publique se ramène essentiellement à une redistribution de revenus. Théoriquement, on peut concevoir que l'Etat s'approprie tout le revenu national en nature ou en argent et qu'il détermine lui-même le volume et la nature de la dépense de chacun. La théorie soviétique a fait une concession partielle à ce système communiste : tandis que les entreprises [2] distribuent les salaires directement aux intéressés, elles cèdent à l'Etat les profits (dans la mesure où ils ne sont pas réinvestis) en vue d'une affectation au budget. Les revenus du travail et les autres revenus qui restent à la disposition directe des membres de

1. Voir ci-dessous, p. 78.
2. Voir ci-dessus, Ire Partie, p. 62.

la collectivité sont repris en grande partie par l'impôt, notamment celui sur le chiffre d'affaires [1].

Dans les pays individualistes et semi-dirigistes, le domaine de l'Etat mis à part, les revenus font l'objet d'une appropriation privée; la collectivité en prélève une fraction pour la dépense publique, qui aboutit à une formation de revenus nouveaux dans le cadre de la redistribution. L'impôt ampute donc le revenu des uns afin de créer des revenus au profit d'autres. Mais, dans la mesure où la dépense publique est financée par le crédit, elle peut aboutir à une augmentation au moins nominale du revenu national. A la différence de l'emprunt proprement dit qui opère une redistribution semblable à celle de l'impôt, l'inflation aboutit à la création d'instruments monétaires qui servent à augmenter le volume de la dépense publique et qui, par conséquent, fournissent des revenus privés en addition de ceux qui font l'objet d'une simple redistribution. L'augmentation de revenus nominaux effectuée dans ces conditions ne se traduit par une augmentation correspondante des revenus réels que dans la mesure où elle s'accompagne d'un accroissement de la production ; à défaut, l'augmentation du revenu nominal marque une diminution du revenu réel. Si donc, de par ses moyens, la dépense publique semble illimitée, elle est strictement limitée de par son emploi.

b) *L'emploi.* — La limite des dépenses publiques est plus extensible lorsque celles-ci sont effectuées à l'intérieur du pays que si elles font l'objet d'un transfert à l'extérieur.

α) Jusqu'à quel point l'Etat peut-il pousser les dépenses publiques à l'intérieur du territoire? Les moyens de financement de ces dépenses sont prélevés sur les revenus privés et aboutissent soit à leur diminution quantitative (impôt, emprunt), soit à leur affaiblissement qualitatif (inflation). Les limites des dépenses publiques sont essentiellement tracées par leur répercussion sur le revenu national et la fortune nationale. La question essentielle qui se pose est celle-ci : quel emploi le contribuable aurait-il fait de la fraction du revenu correspondant à l'impôt si l'Etat la lui avait laissée : l'aurait-il consommée, épargnée ou investie [2]? Quel est le sort de cette fraction de revenu redistribuée par l'impôt et aboutissant à la formation de revenus nouveaux? Les titulaires de ces revenus l'emploieront-ils à la consommation, à l'épargne ou à l'investissement? Une étude superficielle du transfert semble suggérer la conclusion que les dépenses publiques sont d'autant plus extensibles qu'elles augmentent davantage le revenu national; cette condition sera réalisée pour autant que l'impôt réduira du côté du contribuable la consommation et augmentera auprès du

1. Nous ne pouvons pas analyser ici le régime particulier des revenus agricoles dans le cadre des Kolkhoz et des Sovkoz.
2. Sur l'épargne et l'investissement, v. KEYNES et BEVERIDGE, *op. cit.*

bénéficiaire de la dépense l'épargne ou l'investissement. En sens inverse, dans la mesure où l'impôt découragera l'épargne ou l'investissement, et où la dépense aboutira à un revenu employé à la consommation, les dépenses publiques se trouveront limitées pour autant qu'elles se traduiront par une diminution du revenu national. Si cette théorie est exacte, la limite des dépenses publiques apparaît comme relativement étroite, s'il est vrai que, dans la pratique française notamment, l'impôt opère le gros de ses prélèvements sur les revenus du capital et de l'entreprise destinés en grande partie à l'épargne et à l'investissement, alors que la dépense publique forme surtout des revenus affectés en premier lieu à la consommation (fonctionnaires, rentiers appauvris par l'inflation) [1]. Mais est-il exact que la consommation et l'investissement sont des termes alternatifs ? Si, par contre, comme l'affirme notamment Keynes [2], la consommation, loin d'exclure l'investissement, en est au contraire une condition, les dépenses publiques s'avèrent donc extensibles presque sans limite. D'après cette conception, l'Etat a non seulement la faculté, mais le devoir de dépenser au delà de la capacité contributive par l'emprunt, qui mettrait en valeur les ressources inemployées du pays et accroîtrait ainsi le revenu national [3].

Suivant que la dépense publique se borne à redistribuer les revenus ou à créer des revenus nouveaux, ses limites sont plus ou moins larges. Il suffit pour le moment de préciser les termes de la controverse [4] pour bien définir le problème.

β) Quand il s'agit de dépenses à l'extérieur, une distinction s'impose. Le paiement d'une indemnité de guerre se ramène à un transfert unilatéral de richesses au pays vainqueur, soit en nature, soit en espèces (devises); il se traduit par une perte de substance. Au contraire, lorsque l'Etat finance le commerce extérieur par des primes ou autrement, il fait un décaissement qui peut être compensé plus ou moins par des rentrées équivalentes, fiscales ou autres. De même, les sorties de fonds occasionnées par un prêt à l'étranger ont pour contre-partie les versements au titre de l'intérêt et du remboursement.

c) *Le temps.* — L'individu dépense pour ses besoins immédiats et rapprochés. Par l'épargne il fait face à la prévision de besoins futurs personnels ou familiaux. Au contraire, pour l'Etat, la portée de la dépense est dans la règle beaucoup plus lointaine. Les dépenses pu-

1. Théorie du filtre, IIIe Partie, pp. 182 et s.
2. *Op. cit.* et *The Economics of full employment, Studies prepared ad the Oxford University, Institute of Statistics*, Basil Blackwell, Oxford, 1944.
3. « An increase of the State beyond its revenus can increase the national income », Schumacher, *Public finance, its relation to full employment, Etudes de l'Oxford Institute of Statistics, op. cit.*, p. 89.
4. Pour la discussion approfondie, v. ci-dessous, pp. 174 et s.

bliques intéressent à la fois la génération présente et les générations futures. Toute la justification de l'emprunt est là. S'il s'agit de construire un ouvrage public, d'entreprendre un travail public, dont l'utilité se prolonge fortement dans le temps, n'est-il pas légitime de répartir la dépense, par le même mécanisme de l'emprunt, sur des générations successives? Le domaine privé, en tant qu'il comprend, par exemple, des forêts à exploitation échelonnée et lointaine, est justifié essentiellement par la pérennité de l'Etat.

Si, en temps de paix, l'Etat peut être amené à ménager les forces contributives et à limiter de ce chef les dépenses publiques, en période de guerre il n'hésitera pas à sacrifier le capital humain et matériel pour faire face à ses besoins quasi illimités.

2° L'extension des dépenses en période de guerre.

Pendant la seconde guerre mondiale, bien plus encore que pendant la première, les dépenses publiques ont fait l'objet d'une extension considérable. La tension de tous les ressorts individuels en vue d'abattre la dictature nazie a créé les conditions les plus favorables à l'acceptation des plus durs sacrifices. La contrainte a permis d'accroître les prélèvements fiscaux sur le revenu dans une proportion inconnue dans le passé. Grâce au rationnement et au contrôle des transactions immobilières, boursières et commerciales, un volume de revenus de plus en plus considérable est devenu disponible pour la souscription aux emprunts publics.

Dans les pays belligérants, les dépenses publiques ont absorbé une part tellement élevée du revenu national qu'on peut se demander comment le solde a pu suffire pour assurer les dépenses des particuliers.

D'après les Livres blancs publiés, d'une part, sur l'effort de guerre et, d'autre part, à l'occasion du budget britannique de 1943-44 [1], le revenu national, brut et net, de l'Angleterre a ainsi évolué depuis 1938 (en millions de livres) [2] :

	Revenu brut.	Paiements de transferts.	Revenu net (produit).
1938	5.038	478	4.560
1939	5.402	475	4.927
1940	6.375	479	5.896
1941	7.326	509	6.817
1942	8.059	559	7.500
1943	8.703	628	8.075
1944	»	»	8.334

1. Budget white Paper. Nous utilisons les extraits parus dans l'*Economist* du 5 mai 1945 sous le titre *The National finances*.
2. Chiffres d'après le Livre blanc sur l'effort de guerre.

On obtient le revenu produit (net) en déduisant du revenu brut les paiements de transferts, c'est-à-dire les sommes qui sont distribuées en dehors de toute production, notamment les paiements de pensions, les paiements au titre du chômage et du secours aux pauvres, les avantages au titre de l'assurance-santé, les allocations de cautionnement, les intérêts au titre de la dette nationale et des certificats nationaux d'épargne. La somme des revenus personnels a été ainsi répartie (millions de livres) :

	Dépenses brutes.	Dépenses[1] personnelles.	Epargne privée.	Impôts directs[2] et contributions.
1938.........	5.038	4.138	351	549
1939.........	5.402	4.244	559	599
1940.........	6.375	4.376	1.210	789
1941.........	7.326	4.624	1.472	1.230
1942.........	8.059	4.925	1.614	1.520
1943.........	8.703	5.049	1.749	1.905

En apparence, la somme des dépenses privées (y compris les subsides) pour biens, services, propriétés et assurance-vie, d'une part, des dépenses publiques à l'intérieur et à l'extérieur pour biens et services, d'autre part, est supérieure au revenu national produit (net).

(Millions de livres.)

	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944
Dépenses personnelles de biens et services.	4.153	4.264	4.423	4.633	4.909	4.987	5.211
Subsides (subventions).	15	20	70	140	175	190	220
Dépenses publiques de biens et services...	814	1.266	3.056	4.217	4.597	5.187	5.221
	4.982	5.550	7.549	8.990	9.681	10.364	10.652
Revenu national[3]...	4.619	4.970	5.913	6.877	7.554	8.079	8.334

Pour rétablir la situation véritable, il faut tout d'abord procéder à une rectification statistique. Les impôts indirects grossissent la somme disponible pour les dépenses publiques, il faut donc les ajouter au revenu national produit (net) ou les déduire des dépenses. Après cette rectification et un certain nombre d'autres[4], le total des dépenses

1. Marchandises et services ordinaires.
2. Avec fonds extrabudgétaires.
3. Chiffre d'après le Livre blanc sur le budget de 1945-46.
4. Déduction des primes des employeurs au titre de l'assurance nationale, des primes au titre de l'assurance-risque de guerre; compte tenu des travaux en cours pour compte du gouvernement.

privées et publiques (d'après la définition ci-dessus) dépasse encore le revenu national produit des sommes suivantes (millions de livres).

	1940[1]	1941	1942	1943	1944
	—	—	—	—	—
I.	74	260	214	222	244
II.	796	795	666	684	655
	870	1.055	880	906	899

Dans la mesure où elles ont été supérieures au revenu national, les dépenses ont été financées, d'un côté, par la consommation de capital à l'intérieur [2] (premier chiffre I du tableau ci-dessus), d'un autre côté par des disponibilités à l'extérieur (deuxième chiffre II) résultant de la liquidation d'avoirs et de crédits à l'étranger. En fait, les dépenses de guerre ont été supérieures aux chiffres résultant des statistiques ci-dessus grâce aux crédits en nature résultant du mécanisme prêt et bail.

L'Allemagne a publié pour la dernière fois le rapport entre les dépenses, d'une part, le revenu national, d'autre part. L'excédent des dépenses sur le revenu représente les éléments suivants : impôts indirects, revenus de transferts [3], contribution de guerre des pays occupés, consommation de capital.

Dépenses et revenus en Allemagne. — 1941.

	Milliards de RM.
	—
Dépenses publiques	100
Dépenses privées normales	70
Total	170
Revenu national	115
Réincorporation dans le revenu national des impôts indirects	10
Réincorporation des revenus dérivés	15
Contribution des pays occupés	20
Liquidation de la fortune	10
Total	170

Les dépenses publiques de guerre sont financées par une augmentation de la production, une réduction de la consommation, une

1. Pour les années 1938 et 1939, la somme des dépenses, majorée de la formation de capitaux par les autorités publiques et les particuliers et minorée des impôts indirects et contributions assimilées, est égale au revenu national.
2. Produit de liquidation des stocks, sommes devenues disponibles grâce à l'ajournement de l'amortissement.
3. Voir ci-dessus, p. 77.

réduction des dépenses budgétaires normales, une consommation de capital intérieure et extérieure [1].

Le Livre blanc anglais qui accompagne le budget de 1945-46 donne la répartition suivante des dépenses de guerre 1939-1944 exprimées en livres sterling de 1938 :

Coût de la guerre 1939-44.

	Millions de livres.	0/0.
Augmentation de la production	5.537	39,75
Réduction de la consommation	3.278	23,50
Diminution des dépenses ordinaires du Gouvernement	230	1,75
Consommation de capital à l'intérieur	2.403	17,00
— — à l'extérieur	2.529	18,00
TOTAL	13.977	100,00

SECTION IV

LES EFFETS DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN PÉRIODE DE PAIX

Les dépenses de guerre bouleversent la structure économique et sociale que les dépenses publiques du temps de paix ont déjà sensiblement modifiée.

1° STRUCTURE SOCIALE.

Dans le secteur de l'économie privée, les dépenses des particuliers orientent les différentes branches de la production et déterminent la physionomie professionnelle. L'intervention de l'Etat par les dépenses publiques, qui est parallèle à celle déterminée par les impôts, est susceptible de modifier plus ou moins profondément la structure sociale; l'Etat crée de nouvelles classes. Bien qu'ils s'apparentent matériellement aux ouvriers et aux employés, les fonctionnaires de l'Etat constituent une catégorie sociale *sui generis*, grâce à l'autorité et à la sécurité que comporte la fonction. Le syndicalisme des fonctionnaires, dans la mesure où il est toléré, se comporte tout autrement que le syndicalisme dit prolétaire.

Les rentiers de l'Etat s'apparentent matériellement aux obligataires de nos sociétés industrielles, commerciales et financières. Mais du point de vue moral, il se forme une mentalité et une conscience par-

1. Il n'est pas tenu compte dans ce tableau de l'apport prêt et bail. Pour l'Allemagne, un cinquième élément a permis l'augmentation des dépenses de guerre : les tributs payés par les pays occupés.

ticulières des porteurs de titres publics. En France, l'Etat les traite ouvertement en privilégiés et par l'exemption fiscale de la rente et par les indemnités versées aux petits rentiers en cas de dépréciation monétaire [1].

Celle-ci découle par ailleurs de la dépense publique lorsqu'elle s'effectue dans certaines conditions techniques.

2° Structure monétaire.

Les dépenses privées occasionnent de simples modifications dans la répartition des revenus, elles n'affectent pas en principe leur pouvoir d'achat. Nous disons en principe, car il arrive que lorsque les commandes industrielles sont réglées à l'aide du crédit en banque, la hausse des prix peut affecter la valeur réelle des revenus nominalement inchangés. Mais l'inflation de crédit met déjà en cause la responsabilité de l'Etat dans la mesure où, par l'intermédiaire de la Banque centrale, celui-ci entend contrôler le volume du crédit.

Lorsque les dépenses publiques dépassent les recettes normales, l'Etat comble le déficit grâce au recours au crédit. Il peut emprunter et provoquer des effets semblables à ceux produits par le mécanisme du crédit privé. Mais la dépense publique exerce une répercussion sur la structure monétaire, qui échappe complètement à la dépense privée. Lorsque l'Etat se fait ouvrir à la Banque centrale un crédit d'exploitation (Allemagne), lorsqu'il recourt aux avances « voies et moyens » (Angleterre), ou lorsqu'il dispose des caisses de la Banque d'émission (France), il influence directement ou indirectement le volume des instruments monétaires en circulation. Et comme ces expédients couvrent, dans la règle, des dépenses improductives, l'accroissement du nombre des instruments monétaires contraste avec l'état stationnaire ou la diminution de la valeur réelle productive. Le résultat en est une amputation du pouvoir d'achat de la monnaie et, par répercussion, un appauvrissement réel de ceux qui encaissent des revenus restés nominalement inchangés.

L'expansion monétaire constitue souvent un moyen d'intervention dynamique dans l'économie par le canal de la dépense publique.

3° Conjoncture.

L'Etat neutre se borne à assurer la bonne marche des services publics. L'Etat interventionniste s'efforce de régulariser l'évolution économique, en se retirant autant que possible du marché en phase de suractivité et en cherchant à animer le marché en phase de régres-

1. Nous ne pouvons pas insister dans cet ordre d'idées sur les effets de la subvention, qui a tous les inconvénients de l'assurance sans en avoir les avantages. V. nos chroniques dans *R. E. C.*, juillet et octobre 1943.

sion et de dépression. Cette compensation est souvent tentée par des moyens purement monétaires, tels que l'open market. Mais la dépense publique apparaît comme plus efficace pour atténuer les soubresauts cycliques. Les indemnités de chômage, les grands travaux, l'équipement national, le réarmement constituent les principaux facteurs de l'intervention cyclique dans le mécanisme économique par le canal de la dépense publique. L'Etat peut manipuler cycliquement une dépense particulière : l'amortissement de la dette publique [1]. Sur un plan plus général, le déficit budgétaire systématique est considéré comme un moyen d'atténuer ou d'éviter la dépression et le chômage [2].

1. V. ci-dessous, p. 178.
2. Sur le financement du « full employment », v. IIIe Partie, pp. 170 et s.

CHAPITRE II

TECHNIQUE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

La plupart des dépenses publiques se règlent en monnaie, cependant d'autres procédés de règlement, fréquents autrefois, subsistent encore aujourd'hui.

SECTION I

DÉPENSES EN NATURE OU DÉPENSES EN MONNAIE

L'Etat peut régler en nature les prestations qu'il se procure. Ainsi il peut allouer des avantages en nature aux fonctionnaires dont il utilise les services, par exemple sous forme d'un logement ou d'un entretien gratuits. En France, la solde militaire est complétée[1] par le privilège du voyage à tarif réduit (1/4 du tarif) sur les chemins de fer; le traitement de certains fonctionnaires est amélioré par la scolarité gratuite de leurs enfants dans les écoles moyennes et supérieures. En guise de pension, l'Etat français offre à d'anciens serviteurs l'exploitation d'un bureau de tabac. Autrefois, les franchises d'impôts étaient très fréquentes.

Le procédé des avantages en nature est très critiquable en raison des abus qu'il entraîne. L'Etat se laisse plus facilement déterminer à accorder des avantages qu'à verser des suppléments de traitement. Le règlement en nature viole fréquemment l'égalité devant l'impôt ou devant les charges publiques. Nous ne notons que pour mémoire les avantages honorifiques (autrefois les maires en France) en contrepartie desquels le travail fourni est généralement médiocre.

1. En plus de la nourriture, du logement, etc.

SECTION II

FORME TRANSITOIRE ENTRE LA DÉPENSE EN NATURE ET LA DÉPENSE EN MONNAIE

1° ÉCONOMIE INTÉRIEURE.

Tandis que la corvée, notamment en matière de voirie, s'analyse comme une prestation qui n'est pas payée mais compensée par le devoir fiscal du citoyen, la réquisition est à cheval entre la prestation gratuite en nature et la prestation payée en espèces. La réquisition en nature, qui est devenue exceptionnelle, apparaît comme un impôt en nature qui a pour contre-partie budgétaire une dépense en nature (nourriture, fourrages, etc...). La réquisition contre indemnité pécuniaire [1] transforme l'impôt en nature en opération commerciale, réglée en espèces [2] jusqu'à concurrence de la perte subie par le requis; mais pour la fraction de la prestation non couverte par l'indemnité, l'impôt en nature subsiste. Lorsque la prestation est payée, non pas en numéraire, mais en titres de dette publique, par exemple en bons du Trésor, le règlement à terme se substitue au règlement au comptant.

Quelle est la répercussion de la réquisition payante sur les dépenses publiques? L'Etat effectue en compensation des prestations en nature un prélèvement sur les crédits budgétaires; mais, dans la mesure où l'indemnité est inférieure à la valeur du service ou de l'objet réquisitionné, la dépense conserve son caractère de gratuité [3].

Les réquisitions militaires allemandes durant l'occupation (1940 à 1944) ont eu pour conséquence de répercuter sur le budget français les dépenses en nature effectuées par l'envahisseur.

Les marchandises livrées et les services rendus par la population civile à l'autorité allemande ont été payés en une monnaie spéciale, les Reichskreditkassenscheine (bons de caisse de crédit). Il s'agit d'une monnaie d'occupation désolidarisée de la monnaie intérieure allemande (le Reichsmark) et rattachée à la devise française. Les billets des Reichskreditkassen ont été couverts par une créance sur le Reich allemand, elle-même compensée par l'obligation du gouver-

1. Lois des 3 juillet 1877 et 11 juillet 1938. Les réquisitions portent sur les services, les biens meubles et immeubles, les brevets d'invention, les établissements industriels et commerciaux.

2. Le prix est fixé autoritairement, avec cependant certaines garanties pour le prestataire.

3. Pour plus de détails, voir notre *Cours de doctorat, 1944-45 Crédit public, monnaie et impôt*, Domat-Montchrestien, Paris, 1945.

nement français de payer des frais d'occupation (initialement 400 millions de francs, puis 300, enfin 500 millions par jour). Finalement, les fournitures françaises ont donc été réglées par la contre-valeur des avances par la Banque de France à l'Etat français au titre des charges de l'occupation.

2° Economie internationale.

Sur le plan international, les livraisons américaines au titre de la loi « prêt et bail » ont permis aux Alliés d'effectuer des dépenses de guerre en nature sans règlement en espèces et sans répercussion sur le budget [1].

Les fournitures américaines faites « dans l'intérêt de la défense des Etats-Unis » à l'Angleterre, à l'U. R. S. S., à la Chine, à la France libre, etc..., ont revêtu la forme juridique de prêts internationaux en nature, mais comptabilisés en monnaie (dollars) [2]. Le paiement s'effectue d'abord par imputation sur la dette en nature des contre-prestations au titre de l'aide mutuelle. Le règlement du solde est ajourné jusqu'au lendemain des hostilités, il consistera [3] en « remboursement en nature ou en biens ou en tout autre avantage direct ou indirect que le Président jugera satisfaisant ». Déjà les Anglais font valoir, en atténuation de leur dette, les sacrifices matériels et moraux faits par le peuple britannique dans la mesure où ils dépassent ceux de la nation américaine.

Sur le plan national, les prestations et avantages en nature disparaissent progressivement en faveur de la dépense publique en espèces, il devient donc plus facile de chiffrer les dépenses publiques. Mais, en raison de la dépréciation monétaire presque constante en France depuis 1914, il est difficile de comparer les dépenses publiques d'une période à l'autre au point de vue de leur poids (pouvoir d'achat) réel.

Le procédé technique des dépenses le plus approprié est celui qui fournit la meilleure qualité de services personnels ou de prestations matérielles avec la dépense d'argent la plus faible et avec le minimum d'inconvénients économiques, politiques et sociaux.

1. Voir notre conférence faite à l'Institut de Droit comparé de Paris et reproduite par la *Revue économique franco-suisse*, 1945, n° 3, mai 1945, sous le titre : Une nouvelle forme de crédit international : « Le prêt et bail ». En août 1945, le régime « prêt et bail » a été supprimé par les Etats-Unis.

2. Grâce à la sous-évaluation de la livre au dollar, les Etats-Unis ont réalisé un bénéfice comptable fort important en achetant bon marché dans l'Empire des marchandises qui leur seraient revenues plus cher s'il avait fallu les produire en Amérique.

3. Si jamais il doit avoir lieu.

SECTION III

DÉPENSES DE PERSONNEL

En raison de l'extension ininterrompue des services de l'Etat, le nombre des fonctionnaires augmente sans cesse. En France, il s'élevait fin 1938 à 800.000 et à plus de 2 millions en 1945[1]. Le budget de 1945 prévoit 40,2 milliards de « dépenses de personnel » et 33,1 milliards de pensions (dettes viagères).

A côté du procédé de la dépense publique des traitements, il existe encore dans une faible mesure le procédé des droits, salaires ou honoraires perçus directement sur le public par les agents du service public. En France, les officiers ministériels (notaires, avoués, huissiers) sont rémunérés par des taxes perçues sur la clientèle. Les conservateurs d'hypothèques touchent une rémunération mixte : traitement fixé et salaire variable. Sous la rubrique « produits divers »[2] le budget prévoit le reversement au Trésor par les conservateurs de la partie de leurs salaires bruts annuels dépassant le maximum prévu (1945 : 750.000 francs). Un reversement analogue est imposé aux trésoriers-payeurs généraux, aux receveurs des finances, au titre des remises et commissions (1945 : 2.500.000 francs). Le rachat des offices ministériels a été souvent demandé sans succès. On peut concevoir aussi des remises du Trésor calculées d'après le montant des opérations effectuées par l'agent public. En France, les comptables du Trésor et des P. T. T. perçoivent pour le placement des valeurs du Trésor effectué par leurs soins des remises destinées à couvrir leur responsabilité pécuniaire du fait des maniements de fonds et de valeurs, ainsi que les frais de déplacement ou autres entraînés par la propagande en faveur des souscriptions. Ces remises constituent aussi une prime destinée à stimuler le zèle des comptables. Les remises donnent lieu à répartition entre le comptable titulaire du poste et le personnel. En principe, la moitié des remises est attribuée au comptable, l'autre moitié au personnel du poste. Mais ces émoluments sont limités par des plafonds fixés, en ce qui concerne le personnel, sur la base d'un certain nombre de jours de traitement, en ce qui concerne le comptable, à une somme fixe au-dessus de laquelle la remise n'est pas ordonnancée.

Le procédé du traitement est préférable à tout autre mode de rémunération. Les émoluments peuvent être calculés de façon à correspondre exactement à la valeur du service rendu et à la situation sociale occupée par le fonctionnaire. Avec le procédé des salaires et

1. Y compris les agents de la S. N. C. F. et les employés des offices professionnels, etc.
2. Ministère des Finances.

des remises, au contraire, certains agents reçoivent des sommes considérables, d'autres des sommes insignifiantes; il en résulte une grande inégalité [1]. De plus, les remises ne sont pas toujours proportionnelles à l'effort fourni; l'émission de bons, qui motive des remises au profit des comptables, peut augmenter sans augmentation correspondante du travail occasionné [2].

Le traitement proprement dit est déterminé en raison de la nature des services, de la catégorie sociale des fonctionnaires, de l'échelle hiérarchique (avancement), des avantages en nature et remises, s'il y a lieu. La considération du coût de la vie intervient aussi dans la détermination de la rémunération fixe. MM. Sauvy et Depoid [3] ont calculé que le pouvoir d'achat des fonctionnaires subalternes de province est passé de 100 à 164 entre les deux guerres; les indices correspondants pour les fonctionnaires supérieurs à Paris s'abaissent pendant le même temps de 100 à 65. Ainsi les traitements des fonctionnaires ont été améliorés pour les fonctionnaires subalternes et réduits pour les fonctionnaires supérieurs. L'échelle, qui allait de 1 à 30 en 1914, ne va plus que de 1 à 9 en 1939 [4].

L'écrasement de l'hiérarchie des traitements publics a été accentué par l'ordonnance du 6 janvier 1945 « revalorisant » les rémunérations des fonctionnaires.

En comparant aux années 1935 et 1945, la situation du petit fonctionnaire (rédacteur de troisième classe d'une administration centrale), celle du fonctionnaire moyen (chef de bureau de troisième classe) et celle du haut fonctionnaire (directeur de première classe) [5], on constate que:

1° Pour le traitement brut, le taux d'accroissement de 1935 à 1945 est de 4 1/2, 3 1/2 et 3 respectivement;

2° Pour le traitement net (après déduction de la retenue pour pension, des frais professionnels, de l'impôt cédulaire et de l'impôt général), le taux d'accroissement ressort respectivement à 4, 3 et 2.

Si l'on considère l'échelle des divers traitements compris entre la première et la troisième catégorie, qui était de 1 et 7,5 en 1935, compte non tenu des impôts, elle n'est plus que de 1 à 5 en 1945. Si l'on tient compte des impôts, la variation est de 1 à 6,5 en 1935 et de 1 à 3,75 en 1945 [6].

1. Jèze, *op. cit.*, 1931, p. 136.
2. Un percepteur rémunéré par des remises sur les impôts bénéficiera d'une augmentation de son avantage financier avec le rendement des impôts souvent sans augmentation correspondante de sa peine.
3. *Salaires et pouvoirs d'achat des ouvriers et des fonctionnaires entre les deux guerres* (Publications du ministère du Travail, n° 12, Paris, 1940).
4. Sur les pensions, voir Jèze, *op. cit.*, pp. 140 et s.
5. Fonctionnaires mariés, sans charges de famille et non encore assujettis à la taxe de compensation familiale (Tome IV, 1re éd., p. 53).
6. L'application du pécule (retenue sur les traitements au titre de l'épar-

SECTION IV

DÉPENSES DE MATÉRIEL (TRAVAUX ET FOURNITURES)

I. — Procédés techniques de préparation.

Dans les pays anglo-saxons, tout ce qui concerne les travaux publics est centralisé et coordonné. En Angleterre, un office prépare tous les projets, demande les crédits, dirige les travaux et passe les marchés. Aux Etats-Unis, un organe central de direction assure la coordination des efforts et l'unité de plan, mais les programmes établis sous la direction centrale sont exécutés indépendamment dans le cadre de chaque département ministériel.

En France, il existe une certaine centralisation pour les travaux et bâtiments militaires. En ce qui concerne les travaux publics civils, ils sont répartis sur les divers ministères. Dans le cadre du budget civil de 1945 (214 milliards de dépenses), les crédits pour travaux sont réduits à leur plus simple expression, ils se chiffrent par 3.129 millions dont le gros (2.096) revient aux travaux publics et transports et dont le solde se répartit principalement sur l'Education nationale, l'Intérieur et l'Agriculture. Le budget civil (ordinaire) prévoit en plus, sous une rubrique spéciale, 7.286 millions pour l'équipement, qui est confié à un service spécial centralisateur. Les crédits pour travaux militaires sont compris dans les crédits trimestriels du budget extraordinaire de guerre ; leur répartition n'est pas connue.

II. — Procédés techniques d'exécution.

En France, les marchés de travaux publics peuvent être conclus par adjudication ou de gré à gré. L'adjudication supprime le libre choix de l'entrepreneur par l'administration, le marché entouré d'une publicité suffisante est ouvert à la concurrence et adjugé au moins offrant quant au prix. Le marché doit être obligatoirement passé par adjudication, ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'il peut être passé de gré à gré, dans les cas énumérés par les lois et règlements [1], notamment pour les marchés urgents, spéciaux et de faible importance. Les marchés de gré à gré peuvent être passés avec un certain appel à la concurrence [2]. Les cas de gré à gré ont été se multipliant et s'élar-

gne forcée : ordonnance du 6 janv. 1945) achève l'écrasement de l'échelle des traitements.

1. Bonnard (L.), *Précis de droit public*, 6e éd., Paris, 1944, p. 279.

2. Le procédé de la régie consiste à faire diriger l'exécution du travail par un agent administratif. Il peut y avoir mise en régie pour le travail confié à un entrepreneur lorsque celui-ci est défaillant. Voir l'ouvrage de M. Quancard cité dans la bibliographie, *in fine*, et p. 149 ci-dessous.

gissant sans cesse. A tel point que, depuis le décret du 6 avril 1942, le gré à gré à perdu son caractère exceptionnel. L'adjudication tend à être abandonnée, non seulement à la suite des critiques qu'elle a soulevées, mais par ce qu'elle suppose que la loi de l'offre et de la demande puisse librement jouer. Elle est donc inutilisable en économie dirigée, où elle se heurte à la taxation des prix et à la réglementation de la concurrence (décret du 6 avr. 1942, art. 20-4° et art. 22-2°).

III. — Procédés financiers de fixation de la dépense.

1° Fixation des prix.

Déjà, en période de paix, l'Etat veille à obtenir le prix le plus bas possible. Le procédé de l'adjudication tend à réaliser les conditions les moins onéreuses pour l'Etat [1]. En économie de guerre, le législateur donne à l'administration, par la fixation des prix, des pouvoirs exorbitants du droit commun. En effet, dans ces périodes, les fournisseurs ou entrepreneurs jouissent d'un monopole de fait, la concurrence n'exerce pas d'influence sur les prix. C'est l'Allemagne qui est allée particulièrement loin dans la voie du contrôle des prix des marchés publics. L'ordonnance du 15 novembre 1938, relative à la détermination du prix de revient lors des fournitures et travaux publics, complétée par les directives (R. P. O., 15 nov. 1938, 24 mars 1941 et 12 févr. 1942) [2], a prévu la révision des prix des fournitures et marchés, même si ces prix correspondent à ceux de la libre concurrence ou au prix réglementaire du contrôle officiel des prix. Les commandes massives de l'Etat peuvent, en effet, occasionner une baisse sensible des prix de revient dont la collectivité entend profiter. Une ordonnance du 15 mars 1938, modifiée par un correctif du 13 janvier 1942, donne donc des instructions pour le calcul du prix de revient, instructions qui serviront de base à l'établissement des prix pour les prestations et fournitures aux collectivités publiques, chaque fois qu'il n'existe pas d'autre critère pour les fixer ou que les prix comparables du secteur privé paraissent trop élevés.

L'ordonnance allemande du 15 novembre 1938, dans son texte révisé le 12 janvier 1942, oblige les titulaires des marchés de fournitures publics à tenir une comptabilité spéciale susceptible d'être contrôlée à première réquisition. Pour les matières premières utilisées, c'est le

1. Cependant les index économiques insérés dans les contrats peuvent aboutir à une révision du prix au cas d'augmentation de certains éléments de base ; voir Belin, *Les indices économiques dans les contrats publics et privés*, thèse droit, Paris, 1942.
2. V. ces textes et commentaires dans Pfundtner und Neubert, *Deutsche Reichsgesetze* (collection mise à jour).

prix de revient moyen qui entre en ligne de compte, pour celles qui seront à prélever sur les stocks, c'est le cours du jour du prélèvement qui sert de base à leur évaluation. Les rabais et primes de fidélité obtenus viennent en déduction du prix de revient.

Les salaires doivent figurer dans le prix de revient d'après les tarifs officiels. L'ordonnance précise ce qu'il faut entendre par frais généraux et amortissement.

En ce qui concerne le bénéfice licite, il ne doit pas dépasser le taux d'intérêt des emprunts publics à long terme; il est imputé, dans les limites, sur le capital d'investissement et d'exploitation, à l'exclusion des maisons d'habitation, des usines arrêtées, des participations. Lorsque l'entreprise travaille dans des conditions irrationnelles, le prix de revient servant de base au calcul du prix de la fourniture ou du marché subit un abattement d'office.

En France, les pouvoirs de l'administration en matière de fixation du prix des marchés publics sont restés peu de chose. Elle contrôle seulement si celui-ci ne dépasse pas les prix autorisés. En cas de dépassement, le prix du marché n'y est pas d'ailleurs automatiquement réductible [1].

Ces pouvoirs sont beaucoup plus développés lorsque l'administration traite « sur la base du prix de revient contrôlé ». Dans ce cas, le marché fixe un prix provisoire et détermine les éléments dont il sera tenu compte pour l'établissement du prix définitif, après exécution des travaux, et d'après les dépenses réellement engagées [2].

2° Mobilisation du paiement des fournitures publiques [3].

Pour les modalités du paiement, deux idées commandent la solution à adopter : c'est, d'une part, la règle du paiement après service fait et, d'autre part, le régime des avances et acomptes sur l'exécution du marché. En Allemagne, jusqu'à la fin de l'exercice 1942, des acomptes atteignant jusqu'à 5 milliards de marks par an avaient été payés par le Trésor public aux titulaires de marchés publics. Comme les facilités accordées à ces derniers ont par trop chargé le Trésor, devenu en fait le banquier des entreprises, le système des acomptes a été supprimé et les clients de l'Etat ont été invités à pratiquer l'autofinancement et à recevoir, sous leur propre responsabilité et à leurs frais, un crédit bancaire.

En France, deux organisations de crédit public ont été appelées à faciliter le financement des marchés de fournitures publics.

1. Circulaire de l'Economie nationale et des Finances du 6 mars 1941.
2. Décret du 6 avril 1942, article 26 *in fine*. Ce système tend à se développer : circulaire des Ponts et Chaussées du 28 octobre 1944.
3. V. notre *Cours de doctorat 1942-1943 : Financement privé et financement public*. « *Les Cours de droit* », Paris, 1942-43.

La Caisse nationale des marchés de l'Etat (loi du 19 août 1936) peut intervenir à deux reprises. Les opérations d'aval concernent le financement du marché par ouverture de crédit, avant que la créance du titulaire soit créée [1]. Sur la base de l'aval, qui est le plus souvent conditionnel, une banque ordinaire consent à une entreprise titulaire d'un marché public une avance, en contre-partie de laquelle elle tire une traite sur son débiteur. La Caisse avalise l'effet accepté par celui-ci et y joint un acte qui spécifie qu'elle n'interviendra dans le paiement des effets émis que s'il est justifié par le porteur qu'il a dressé protêt contre le souscripteur ou tiré accepteur et qu'il a réclamé sans succès le paiement à la banque. En contre-partie, la Caisse demande à être subrogée dans le nantissement du marché pris par la banque.

La Caisse intervient une seconde fois, sous la forme d'acceptation de mobilisation, lorsque l'exécution du marché a donné lieu à constatation de droit à paiement. L'entreprise tire sur la Caisse, en contre-partie de sa créance reconnue ou présumée, une traite qui est acceptée et qu'une banque escompte. En garantie ,la Caisse prend le marché en nantissement. Le pourcentage de mobilisation est au maximum de 90 0/0 du montant brut du droit à paiement. Les traites créées en mobilisation d'un droit à paiement doivent circuler au maximum de six à neuf mois [2].

Le Crédit national intervient, lui aussi, dans le financement des marchés de l'Etat. La loi de Vichy, provisoirement applicable, du 22 octobre 1940 (*J. off.* du 8 novembre) dispose que les dépenses de travaux et fournitures à la charge de l'Etat, des autres collectivités publiques et des établissements publics peuvent être réglées, en partie, au moyen de traites. Le Crédit national est autorisé à donner son acceptation aux traites créées en règlement de ces dépenses. L'acceptation par le Crédit national des traites dont l'échéance peut atteindre neuf mois est donnée en contre-partie d'un titre constituant un engagement, correspondant de l'Etat. Les établissements de crédit privés escomptent couramment ces traites.

En plus de ces dépenses de personnel et de matériel, la classification officielle du ministère des Finances contient quatre autres catégories de dépenses publiques.

1. Cette première phase comprend les opérations de préfinancement (démarrage du marché) et les opérations d'accompagnement (exécution technique du marché sans ouverture de droit à paiement). V. pour plus de détails notre ouvrage *Crédit public et finances de guerre, 1914-1944* (Médicis, Paris, 1944).

2. Voir *Crédit public et finances de guerre*, *op. cit.*, et HIRSCH, *Le financement des marchés publics*, thèse Droit, Paris, 1941.

CHAPITRE III

CLASSIFICATION DES DÉPENSES PUBLIQUES

SECTION I

GROUPEMENT TECHNIQUE DES DÉPENSES

La classification des dépenses publiques varie d'un pays à l'autre et très souvent dans un même pays d'une année à l'autre. Techniquement, la distinction courante entre dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires soulève les mêmes objections que la séparation du budget en deux sections, l'une ordinaire et l'autre extraordinaire. Que faut-il entendre par dépenses extraordinaires, celles qui ne sont pas productives ou celles qui ne se renouvellent qu'à des intervalles irréguliers?

Nous avons vu que la productivité des dépenses peut être financière (rentabilité), économique (utilité générale) ou simplement morale. Les prévisions faites lors de l'évaluation des dépenses peuvent se trouver renversées au moment de l'exécution. Des notions aussi imprécises ne peuvent fournir des critères de distinction valables. L'argument de la périodicité ne mérite pas d'être retenu davantage. Si, au lieu de prendre comme période l'année de douze mois, on adoptait une période de dix ans, beaucoup de dépenses que l'on qualifie d'extraordinaires avec le critère de la périodicité annuelle deviendraient des dépenses ordinaires (réfection de matériel, d'armement, construction de navires de guerre, établissement d'autostrades). Les dépenses de guerre sont-elles extraordinaires sous le prétexte que les guerres sont exceptionnelles? Mais, au point de vue de leurs conséquences financières, elles pèsent bel et bien sur les générations successives, qui, l'expérience le montre, connaissent une et quelquefois deux guerres.

C'est donc pour des raisons d'opportunité que les Etats présentent distinctement les budgets ordinaire et extraordinaire. Le premier doit être couvert si possible par des recettes normales, le second peut faire appel à l'emprunt. Remarquons que la France a coutume de faire figurer à part les budgets annexes, dont les dépenses peuvent,

théoriquement ou pratiquement, s'équilibrer avec des recettes correspondantes. Rappelons seulement qu'en 1945 il existe en plus deux autres comptes hors budget : les services spéciaux du Trésor [1] (avances du Trésor pour réparations de dommages de guerre, pour réduire le déficit des P. T. T., de la S. N. C. F., pour équilibrer les comptes du ravitaillement, des transports maritimes, etc.) et la Caisse autonome d'amortissement [2].

C'est pour des raisons techniques encore que la Grande-Bretagne établit une division entre les services à crédit permanent (charges on the consolidated fund) et les services soumis au vote annuel (supply services). Motivée par des raisons historiques, cette classification n'a pas la prétention d'être rationnelle. Le groupement administratif des dépenses du budget ordinaire ne prétend pas non plus être logique.

SECTION II

DIVISION ADMINISTRATIVE

Traditionnellement, le budget ordinaire français groupe les dépenses par ministères. Ce procédé entrave la comparaison des budgets successifs lorsque la répartition des services entre les différents départements ministériels change au cours du temps. Ainsi, à partir de 1936, il se dégage un compte spécial du Président du Conseil qui ne figure pas dans les budgets antérieurs. Sous le régime autoritaire instauré en 1940, le compte se divise en deux : Présidence du Conseil et Vice-Présidence du Conseil (budget 1942 : 197 et 455 millions). En 1943, une distinction est établie entre les services du Chef de l'Etat (199 millions) et les services du Chef du gouvernement; ces derniers comprennent des services propres fortement gonflés depuis que la gendarmerie nationale (total 3.367 millions) et les services annexes (Alsace-Lorraine, Anciens Combattants, etc.), se chiffrant par 4.948 millions, lui ont été rattachés.

Le budget de 1943 comprend, à côté des départements classiques de l'Economie nationale et des Finances, de la Justice, des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la Santé, de l'Education nationale, des Beaux-Arts, de la Guerre, de la Marine, de l'Aviation, du Travail, des Colonies, de l'Agriculture, un ensemble de services nouveaux, tels que

1. V. IVe Partie, p. 213.

2. Le compte spécial des frais d'occupation (budget extraordinaire) a cessé de fonctionner en août 1944. Les avances de la Banque qui ont contribué à financer ce compte figurent toujours dans le bilan pour 426 milliards de francs.

la Jeunesse, les Chantiers de la Jeunesse, le Ravitaillement (indépendant en 1942, fusionné avec l'Agriculture en 1943). Le secrétariat à la Production industrielle correspond, dans une certaine mesure, à l'ancien ministère du Commerce, celui des Communications à l'ancien ministère des Travaux publics, avec l'adjonction des P. T. T.

Avec le retour à la légalité républicaine [1], les anciens ministères ont été en grande partie rétablis, mais quelquefois sous des dénominations nouvelles : des regroupements ont eu lieu, de nouveaux départements ministériels et de nouveaux services ont été créés. Le budget ordinaire de 1945 répartit les dépenses entre l'Assemblée consultative (autrefois Pouvoirs publics), la Présidence du Gouvernement provisoire (à laquelle sont rattachés les services de la Défense nationale et la direction des *Journaux officiels*), le ministre d'Etat, le ministre d'Etat délégué en Afrique du Nord, les seize ministères (Affaires étrangères, Agriculture, Colonies, Economie nationale et Finances [2], Education nationale, Information, Intérieur, Justice, Prisonniers, déportés et réfugiés, Production industrielle, Ravitaillement, Reconstruction et urbanisme, Santé publique et Famille, Travail et Sécurité sociale [3], Travaux publics, Transports et Marine marchande) et les missions en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. Les dépenses du budget extraordinaire de guerre sont réparties entre les ministères de la Guerre, de l'Air et de la Marine. Enfin, le ministère des P. T. T. gère les services du budget annexe du même nom.

Ainsi le rattachement des dépenses aux ministères est aussi fugitif que la classification des impôts d'après les administrations (directs, indirects, enregistrement et timbre) qui les établissent et les perçoivent. C'est dire que le groupement rationnel des dépenses constitue une nécessité permanente.

SECTION III

CLASSIFICATION ÉCONOMIQUE

Au cours de la quatrième décade de ce siècle, la classification sommaire des dépenses (pouvoirs publics, dette publique, administration, frais de perception, produits divers et non-valeurs) a été remplacée par une classification systématique : celle-ci a été maintenue par le

1. Texte fondamental, ordonnance du 9 août 1944, *J. off.* 15 août 1944.
2. Les ministères de l'Economie nationale et des Finances ont été fusionnés, au début de 1945, par union personnelle.
3. Les Anciens Combattants sont rattachés à ce ministère.

gouvernement de Vichy; elle vient d'être reprise par le gouvernement provisoire de la République dans le budget ordinaire de 1945 [1].

Répartition économique des dépenses.
Budget ordinaire de 1945.

	Millions de francs.
Dette publique	29.899,9
Dette viagère	33.098,9
Pouvoirs publics	234,5
Personnel	40.216,2
Matériel et services	9.878,9
Travaux	3.129,3
Charges sociales	12.544,6
Subventions	14.606,7
Dépenses diverses	5.034,3
	148.643,3

A ces dépenses s'ajoutent celles résultant des hostilités (58.032) et celles de l'équipement (7.286), ce qui porte le total du budget civil (ordinaire) à 213.968 millions de francs.

Le groupement par nature de dépenses constitue un progrès d'autant plus sérieux qu'il est adopté non seulement pour l'ensemble du budget, mais aussi à l'intérieur de chaque ministère et même de chaque service. Mais la classification comprend encore des postes peu définis, tel que celui des subventions.

Dans le vocabulaire français, la notion de subvention, qui se traduit, en tout état de cause, par un prélèvement sur les ressources publiques, est extrêmement confuse.

Au sens administratif du terme, on entend par subvention l'attribution d'une recette budgétaire à des collectivités autres que l'Etat, à des établissements publics ou à des institutions culturelles ou sociales. Le budget de 1945 entend le terme dans ce sens lorsqu'il attribue notamment :

1° au titre du ministère de l'Intérieur :

	Millions.
Chap. 67. — Subvention à la ville de Paris et aux communes suburbaines pour la police municipale	1.701,2
68. — Participation de l'Etat aux charges d'intérêt général des collectivités locales	2.004
69. — Subventions exceptionnelles aux collectivités locales	924,9

1. Rappelons que les dépenses militaires et de guerre ont été transférées dans le budget extraordinaire.

	Millions.
2° au titre de l'Education nationale :	
Chap. 286. — Centre national de recherche scientifique	149,9
297 *bis*. — Etablissements privés du 1er degré.	388
308. — Centres de formation professionnelle	420
323. — Théâtres nationaux	123,9
3° au titre de la Santé et la Famille :	
Chap. 255. — Subventions diverses aux grandes œuvres de secours françaises	3.140

Mais le terme « subvention » a aussi un sens économique : il est employé tantôt pour désigner une dépense tendant à encourager la production, tantôt pour limiter budgétairement l'incidence sur le prix de vente à la consommation de la hausse du prix de revient.

Au premier chef, relevons dans le cadre de l'Agriculture les 575 millions versés en 1945 (chapitre 155) au titre des primes afférentes aux contrats de culture [1]. Quant aux versements budgétaires destinés à effectuer une péréquation des prix dans le sens défini ci-dessus, ils sont classés, sans aucun esprit d'ordre ou de méthode, parmi les « dépenses résultant des hostilités »; ils sont désignés tantôt du terme « frais », tantôt du terme « subvention ».

	Millions.
Finances.	
L A. Frais à la charge du Trésor résultant de la limitation du prix de vente du pain [2]	7.600
Production industrielle.	
L R. Subvention à la Caisse de compensation des prix des combustibles minéraux solides [2]	3.000

La confusion de la terminologie est telle qu'elle entraîne le désordre. Il faudrait établir et observer pratiquement la distinction entre la subvention purement administrative et la subvention essentiellement économique.

1. Voir aussi Agriculture, chapitre LA, Primes d'encouragement à la production du lait, 500 millions.

2. Dans son discours prononcé devant l'Assemblée consultative le 29 mars, M. Pleven, ministre des Finances, a annoncé la disparition progressive de cette subvention grâce au relèvement du prix de vente du pain. Au sujet de la subvention à la Caisse de compensation des combustibles, il a révélé que le prix de vente à la tonne du charbon est de 286 francs contre un prix de revient de 720 francs. En septembre 1945, les anciennes subventions ont été majorées et de nouvelles ont été créées (environ 40 milliards en tout). V. p. 131, note 3.

La division budgétaire « dépenses résultant des hostilités » comprend, en plus des « Subventions économiques pour la limitation de certains prix », des dépenses aussi hétérogènes que celles-ci :

Chapitres.		Millions.
	Prisonniers, déportés et réfugiés.	
L A-L J.	Dépenses d'hébergement, d'habillement, d'alimentation, de transports, etc. pour les prisonniers et déportés, allocations aux réfugiés, etc.	20.056
	Santé publique.	
L C.	Allocations aux familles nécessiteuses des mobilisés, déportés ou prisonniers	13.718
	Reconstruction et urbanisme.	
L A-L B.	Déblaiement et déminage	5.499,9
	Education nationale.	
L A.	Remise en état des locaux	120,1
D D.	Réparation des monuments historiques	600
L F.	Délégation de soldes aux personnels des chantiers de jeunesse déportés	80

La logique commande la réincorporation des dépenses résultant des hostilités dans le cadre général des dépenses budgétaires [1].

L'ensemble des dépenses (ordinaires et extraordinaires) semble être susceptible de se classer sous trois chefs :

a) Travail et charges sociales;
b) Capital;
c) Matériel et fonctionnement des services.

a) Sous la première rubrique, il est facile de ranger les dépenses de personnel [2], la dette viagère (prolongation des traitements), l'assistance à la famille, à l'enfance, à la vieillesse (Santé), le Fonds national de chômage, les retraites des mineurs, les allocations familiales (Travail et Sécurité sociale). On pourrait rattacher aux dépenses de cette catégorie, par ordre, les délégations familiales et les secours aux prisonniers, aussi longtemps qu'ils subsisteront.

b) Le service de la dette publique comporte la distribution de revenus au capital prêté à l'Etat.

1. La séparation entre les dépenses ordinaires et les dépenses résultant des hostilités s'explique par le souci du gouvernement d'imputer aux événements la responsabilité de la hausse de certains chapitres budgétaires et de dégager pour autant sa propre responsabilité.

2. Y compris le petit poste « Pouvoirs publics ».

c) Toutes les dépenses matérielles (équipement des services administratifs et écoles, fournitures de bureau, imprimés, matériel de guerre, habillement, carburants, chauffage, travaux publics, travaux budgétaires) pourraient être rangées sous le chapitre c).

Cette division tripartite correspondrait à la répartition, par le mécanisme des dépenses, de trois catégories de revenus principaux : revenus du travail, revenus du capital, revenus mixtes (revenus découlant du concours du capital et du travail dans les grands travaux, dans la fabrication du matériel commandé par l'Etat, dans l'équipement national) [1].

Bien entendu, aucune classification n'est parfaite ; celle que nous proposons n'est rationnelle qu'à condition de comporter de larges subdivisions. Elle n'exclurait nullement la possibilité de présenter à part certains versements aux collectivités locales (subventions administratives à la ville de Paris et aux autres collectivités au titre du ministère de l'Intérieur), certaines dépenses exceptionnelles, telles que les primes aux agriculteurs et la péréquation du prix du pain (subventions économiques). Encore n'est-il pas impossible de rattacher ces deux catégories de subventions aux revenus mixtes distribués aux agriculteurs, producteurs de plantes industrielles et de céréales [2].

Le groupement des dépenses que nous proposons aurait le grand avantage de rejoindre la classification des impôts suivant qu'ils frappent le revenu du travail, le revenu mixte et le revenu du capital.

1. Sur les « Dépenses d'ordre » voir à propos des « Recettes d'ordre ».
2. La subvention payée pour maintenir le prix du pain au-dessous du prix de revient aboutit finalement pour le budget à verser aux producteurs de blé une partie du prix du pain que devrait payer le consommateur.

CHAPITRE IV

ÉCONOMIE DES RECETTES PUBLIQUES [1]

Les budgets qui établissent une séparation entre dépenses ordinaires et extraordinaires classent généralement les emprunts dans la seconde catégorie, et quatre chapitres de recettes dites anormales dans la première catégorie : les revenus du domaine, les taxes, les impôts et les produits divers. Nous avons examiné la nature et la portée économiques des recettes publiques dans les deux premiers volumes de ce *Précis* ; nous n'insisterons donc dans cet ouvrage que sur la classification budgétaire des recettes d'après le budget de 1945, qui escompte, au titre des produits recouvrables en France, 172 milliards de francs.

SECTION 1

LA PLACE DU DOMAINE DANS LE BUDGET ORDINAIRE FRANÇAIS

Compris au sens large, le terme « domaine », figurant dans le budget, se confond dans ses grandes lignes avec le domaine privé de l'Etat qui comprend essentiellement des exploitations agricoles, forestières, industrielles et commerciales. Le budget ordinaire français établit une distinction entre les « produits et revenus du domaine de l'Etat », d'une part, les exploitations industrielles de l'Etat, d'autre part. Dans la première catégorie les revenus du domaine agricole et forestier voisinent avec les « produits et revenus de titres ou valeurs appartenant à l'Etat du chef de ses participations financières ». Dans la seconde catégorie, nous relevons pêle-mêle les excédents des budgets annexes à caractère industriel ou commercial [2] et les produits des exploitations dotées d'une autonomie administrative et financière

1. Les exemples que nous donnons dans ce chapitre se rapportent au budget de 1945.
2. Ci-dessus, pp. 34 et s.

complète [1] (mines domaniales des potasses d'Alsace, poudreries nationales, manufactures des Gobelins et de Sèvres).

L'adoption d'une division tripartite : domaine agricole, exploitations industrielles [2] et produits financiers, permettrait de transférer du chapitre « Produits divers » un ensemble de ressources nettement caractérisées dans le chapitre « Recettes domaniales » et de les y répartir sur les trois divisions.

Ainsi les lignes suivantes des « Produits divers » du ministère de l'Agriculture se rattachent incontestablement aux recettes du domaine agricole : 28. Remboursement des dépenses exposées pour l'approvisionnement en bois; 32. Taxe supplémentaire sur les adjudications de bois; 8. Versement au Trésor des bénéfices d'exploitation réalisés par les établissements d'enseignement dépendant du ministère de l'Agriculture, etc...

La division « Exploitations industrielles » du domaine se verrait affecter entre autres :

Ligne 111 des Produits divers « Finances » : bénéfice du service des alcools : 1.271 millions; ligne 35 des Produits divers « Agriculture » : Produits de la redevance des sels de potasse d'Alsace; ligne 247 des Produits divers « Production industrielle » : cessions faites aux clients du service des matériels de forage; ligne 283 du même ministère : redevances annuelles versées à l'Etat en vertu de contrats d'équipement et d'entretien d'usines. Dans le budget de 1945 (comme dans ses prédécesseurs), les recettes de la vente des poudres à feu sont malencontreusement rattachées aux recettes fiscales : il serait logique de les transférer dans la catégorie « Exploitations industrielles » des revenus du domaine.

Par suite de l'affectation de recettes à la Caisse autonome d'amortissement, les exploitations industrielles figurant dans le domaine de l'Etat ne comprennent ni les manufactures de tabac, ni les manufactures d'allumettes. Le budget de 1945 se borne à réintégrer dans le budget l'excédent des recettes sur les dépenses de la Caisse autonome sans préciser dans quelle mesure cet excédent provient des monopoles fiscaux (tabac et allumettes) et dans quelle mesure il découle des droits de succession et de mutation, également affectés à la Caisse [3].

1. Hors budget.

2. Division à l'intérieur de laquelle il faudrait établir une distinction plus nette entre les versements des budgets annexes et les bénéfices nets des exploitations industrielles autonomes.

3. Si l'on veut absolument maintenir l'autonomie financière de l'amortissement, il serait logique de reprendre à la Caisse, au profit du budget, soit les recettes des monopoles et de les rattacher au revenu du domaine (exploitations industrielles), soit les droits de mutation et de les rattacher aux impôts du budget. L'affectation de ces recettes à l'amortissement pourrait se faire à l'intérieur du budget.

La troisième division « Produits financiers » du chapitre « Domaine » comprend actuellement 44 millions au titre des participations financières de l'Etat (produits des valeurs possédées par lui). Mais, en outre, l'Etat s'est réservé la participation aux bénéfices et le versement de redevances de la part d'établissements de crédit publics, recettes qui sont actuellement dispersées dans les produits divers (Finances) et qui devraient logiquement figurer sous une rubrique spéciale dans les produits financiers.

Ministère des Finances. — Produits divers.

Lignes.		Millions.
123	Part de l'Etat dans les redevances de la Banque de France	3
126	Part de l'Etat dans les bénéfices du Crédit national	5
125	Part de l'Etat dans les intérêts des avances du Crédit national (convention du 7 juill. 1919)	25
161	Bénéfice de la Caisse des dépôts et consignations.	300

Quant à la loterie nationale, elle fait également partie du domaine financier de l'Etat pour autant que son produit net est versé au budget (540 millions en 1945).

La classification à part des recettes du domaine (agricole, industriel, financier) s'impose non seulement pour rendre le budget plus intelligible, mais encore pour établir une démarcation plus nette entre ces ressources et entre le produit des taxes.

SECTION II

LES TAXES ET LE BUDGET

A la différence de l'impôt qui est dû sans motif autre que les besoins de l'Etat et sans que celui-ci soit tenu de fournir une contrepartie, la taxe apparaît comme la contribution de l'usager aux frais d'un service auquel il fait appel. En d'autres termes, la taxe représente la rémunération partielle par les bénéficiaires des avantages individuellement sensibles fournis par l'administration. Bien que la distinction entre l'impôt et la taxe soit solidement établie en théorie et sanctionnée par la jurisprudence, un impôt est souvent qualifié de taxe par le législateur, et inversement. Ainsi les expressions « taxes successorales », « taxes à la production », « taxes sur les transactions », « taxes de compensations familiales », cachent de véritables impôts. Cette confusion est d'autant plus regrettable que les conditions d'exigibilité d'un impôt et d'une taxe ne sont pas les mêmes.

La jurisprudence subordonne l'exigibilité d'une taxe à l'existence de la prestation [1].

S'il existe une différence fondamentale entre la taxe et l'impôt, il faudrait présenter à part chacune de ces deux recettes dans le budget de l'Etat. Or celui-ci ignore jusqu'au sens qu'il convient d'attribuer au mot « taxe ». Sous les dénominations de redevances, produits, droits, contributions, les taxes se trouvent noyées dans les produits divers, qui se chiffrent par 27,8 milliards de francs (budget de 1945).

Il serait facile de présenter à la suite des recettes domaniales et des impôts un paragraphe distinct consacré aux taxes, classées à ce titre sous trois chefs : services administratifs, services judiciaires, services économiques et sociaux. Si cette classification était adoptée, on pourrait extraire des produits divers et présenter à part les taxes proprement dites.

Projet de classification des taxes [2].

1) *Services administratifs.*

- *a*) Intérieur : passeports et visa de passeports; cartes d'identité des étrangers.
- *b*) Affaires étrangères : produits des chancelleries diplomatiques et consulaires.
- *c*) Education nationale : produits universitaires.
- *d*) Production industrielle : taxes de brevets d'invention.

2) *Services judiciaires.*

Recouvrement de frais de justice, de frais de poursuites et d'instance (recouvrement fait par le ministère des Finances).

3) *Services économiques et sociaux.*

- *a*) Production industrielle : redevance pour frais de contrôle des distributions d'énergie électrique, des concessions hydrauliques [3], droits de vérification des poids et mesures, redevances pour travaux de jaugeage, taxes du service de la propriété industrielle, en rémunération des services rendus au public.
- *b*) Agriculture et ravitaillement : droit de visite et d'inspection du bétail et des viandes, frais de contrôle phytosanitaire à l'importation et à l'exportation.

1. Conseil d'Etat, 4 mai 1934, Syndicat des propriétaires de Mulhouse, *Revue du droit public*, 1934, p. 442; 24 mai 1937, Piquenard des Landes, *R. S. L. F.*, 1937, p. 657.
2. Cette classification n'est pas limitative.
3. Ces taxes se trouvent classées par le budget dans la catégorie « timbre » qui représente un véritable impôt.

c) Travaux et transports : redevances pour frais de contrôle et de surveillance des chemins de fer, frais de contrôle des ports autonomes.

d) Travail : redevances pour la rétribution des délégués mineurs; rémunération des tâches exécutées par le service de reclassement professionnel de la main-d'œuvre, redevances pour l'emploi obligatoire des mutilés.

S'il est juste que les membres d'une collectivité participent par des taxes aux frais des services dont ils retirent des avantages individuellement sensibles, ils doivent supporter l'impôt inconditionnellement en vue d'assurer le financement des services généraux du budget.

SECTION III

LA CLASSIFICATION RATIONNELLE DES IMPOTS

La présentation budgétaire des impôts se ressent en France de la division traditionnelle des contributions d'après l'administration qui les reçoit : Contributions directes, Contributions indirectes, Enregistrement et Timbre. Mais cette division, apparemment large, purement extérieure et dépourvue de toute signification économique [1], s'avère encore trop étroite pour embrasser toutes les recettes fiscales; plusieurs impôts sont classés à part, bien qu'ils soient perçus par l'une de ces trois régies.

Classification des impôts dans le budget de 1945 [2].

	Millions.
1° Contributions directes et « taxes » assimilées [3].......	57.370,0
2° Produits de l'enregistrement........................	8.793,8
3° Produits du timbre..................................	2.514,5
4° Produits de l'impôt sur les opérations de bourse....	333,8
5° Produit de l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers..	7.533,3
6° Produit des douanes.................................	2.981,8
7° Produit des contributions indirectes...............	6.848,6
8° Taxes indirectes spéciales.........................	95,0
9° Produit de la taxe sur le chiffre d'affaires.........	34.232,5
10° Produit de la taxe sur les transactions............	12.110,0
11° Produit des sucres et de la saccharine..............	2.053,7
12° Produit des monopoles..............................	270,1
TOTAL.....	135.137,1

1. Voir pour la critique, tome I, 2e éd., du *Précis*, pp. 14 et 211 et s.
2. Voir *J. off.* 1er-3 avril 1945.
3. Impôts greffés sur la cédule B. I. C. : taxe d'apprentissage, « taxe »

Le budget de 1945 cache en plus sous la rubrique « Ressources exceptionnelles » de véritables impôts qui devraient être sous-répartis sur les douze divisions ci-dessus :

	Millions.
A. — Droit de légitimation des avoirs à l'étranger.....	1.000
B. — Redevance de solidarité perçue à l'occasion du renouvellement de la carte de tabac...........	260
C. — Excédents de la Caisse d'amortissement pour les exercices 1940 à 1943........................	4.000
TOTAL.....	5.260 [1]

Les ressources exceptionnelles mises à part, la classification administrative des impôts soulève un ensemble d'observations.

Nous avons exposé ci-dessus les raisons qui militent en faveur du rattachement des monopoles au domaine. Ce rattachement fait, les onze catégories d'impôts se répartissent sur les trois régies des contributions directes (1) de l'enregistrement et du timbre (2-5), des contributions indirectes (6-11). A côté de cette division administrative, un groupement méthodique des impôts d'après leur objet paraît indispensable. Nos impôts visent la richesse comme telle, représentée par le revenu et le capital, les transactions et la dépense en vue de la consommation. S'il est aisé de classer les impôts sur les revenus dans la première, les « taxes » sur le chiffre d'affaires dans la seconde et les contributions dites indirectes (consommation) dans la troisième catégorie, deux difficultés surgissent, l'une concernant l'impôt sur le capital, l'autre relative aux douanes. Bien qu'ils soient perçus en « mouvement » lors de l'entrée sur notre territoire des biens et marchandises, nous n'hésitons pas à assimiler les droits de douane aux impôts de consommation. Quant à l'impôt sur le capital, il ne fait pas l'objet en France d'une amputation globale annuelle de la fortune ou du patrimoine comme en Allemagne et en Italie. La législation française connaît une série de contributions sur les manipulations les plus variées du capital, contributions qui interviennent presque toujours à l'occasion du mouvement de la richesse [2].

spéciale sur le chiffre d'affaires, taxe de mainmorte, redevance des mines; en plus, prélèvement temporaire sur les excédents de bénéfices, etc...

1. A. — Droit de légitimation : si les fraudeurs de 1939 déclarent demain les avoirs à l'étranger qu'ils ont dissimulés hier, toute poursuite contre eux sera abandonnée moyennant une amende (véritable impôt) de 20 0/0 de la valeur actuelle des avoirs (ordonnance 16 janv. 1945, *J. off.* 19 janv. 1945).

B. — Redevance de solidarité : impôt d'affectation.

C. — Excédents de la Caisse autonome : restitution au budget du produit des impôts d'affectation non compensés par des dépenses. V. ci-dessus, p. 100.

2. Voir, pour plus de détails, ce *Précis*, tome I, *Revenu et impôt*, 2e éd., *loc. cit.*, Paris, 1943, et tome II, 1re éd., Paris, 1942. Nous faisons abstraction ici du prélèvement exceptionnel sur le capital (ordonn. du 15 août 1945).

On pourrait songer à établir la classification des impôts d'après l'incidence, c'est-à-dire selon les personnes et les richesses effectivement touchées par l'impôt. Mais le mécanisme de la répercussion est trop mouvant et son jeu trop obscur est trop compliqué pour qu'il puisse servir de base à un groupement précis des impôts. Deux méthodes de classification restent donc possibles. On peut se baser sur l'intention du législateur et retenir la matière qu'il entend frapper; mais cette classification apparaît comme trop étroite, car généralement tous les impôts tombent sur le revenu et subsidiairement sur le capital. Nous proposons donc une répartition des impôts d'après le moment de leur intervention dans le cycle de la richesse : origine, mouvement, consommation de la richesse. Comme à une exception près (impôt du timbre sur le capital des sociétés) le capital est frappé non pas comme tel, mais lors de ses déplacements juridiques, nous rangeons sa fiscalité dans la deuxième catégorie (mouvement).

§ 1. — Impôts sur les revenus.

Les contributions dites directes [1] sur le ou sur les revenus recherchent la matière imposable autant que possible à l'origine : au moment où le salaire est payé, où le bénéfice industriel ressort du bilan, où le dividende est distribué, etc... Le budget français, tel qu'il est publié au *Journal officiel*, se borne à diviser les impôts directs sur les revenus en deux catégories suivant qu'ils sont perçus à la source ou établis par voie de rôle. Encore le budget présente-t-il à part l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers dont une grande partie est retenue à l'origine (valeurs mobilières), sous prétexte que cet impôt est du ressort d'une administration distincte (enregistrement). Il faudrait de toute urgence substituer à la division administrative une division économique des impôts suivant les revenus frappés : revenus du travail, revenus mixtes, revenus du capital; cette classification résulte d'ailleurs de la discrimination en vertu de laquelle des taux différents s'appliquent à chacune de ces trois catégories de revenus. Comme l'impôt global atteint en tant que superimpôt tous les genres de revenus, il faut lui assigner une place à part.

Voici comment l'on peut établir cette classification rationnelle, d'après le document du budget de 1945 et le rapport de M. A. Philip, rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée consultative [2], en millions de francs :

1. La classification des impôts en impôts indirects et directs est insoutenable; voir *Précis*, tome I, 2ᵉ éd., *Revenu et impôt*, Paris, 1943, pp. 15 et s.
2. Première session ordinaire de 1945, n° 242 (annexe au procès-verbal de la séance du 6 janv. 1945).

1° Revenu du travail :		
a) Stoppage à la source	17.800	18.380
b) Perçu par voie de rôle	580	
2° Revenu des capitaux :		
a) Valeurs mobilières (stoppage à la source)	6.965,5	7.533,3
b) Revenus des créances, etc	567,8	
c) Propriétés bâties et non, mainmorte, redevance des mines		3.334,7
3° Revenus mixtes (rôles) :		
a) Agricoles		1.950
b) Industriels et commerciaux avec taxes assimilées		9.800
c) Prélèvement temporaire et bénéfices illicites		15.220
d) Bénéfices non commerciaux		1.025
4° Revenu général (y compris la taxe de compensation familiale)		7.890
5° Contributions directes en Alsace et Lorraine.		2.400
		67.533,0

Le budget de 1945 évalue le produit des impôts sur les revenus (n[os] 1 et 5) à 64.903,3 millions de francs. Pour rétablir la concordance entre les deux chiffres, il faut majorer le chiffre résultant de l'addition ci-dessus des recettes parafiscales (amendes, centimes pour frais d'assiette, de non-valeur et de perception des impositions locales, précompte pour non-valeur des taxes locales, soit 914 millions); il faut le minorer des dégrèvements (2.500 millions) et des déchets des recouvrements au titre de 1945 (12.664 millions) dans la mesure où ils excèdent le produit des arriérés au titre des exercices antérieurs (11.620 millions)[1].

		Millions.
Produits fiscaux de 1945		67.533
Recettes parafiscales		914
		68.447
Dégrèvements	2.500	
Déchets de recouvrement	12.664	
	15.164	15.164
		53.283
Arriérés		11.620
		64.903

1. Voir document n° 242 cité ci-dessus.

§ 2. — Impôts sur les transactions.

L'administration saisit lors de leur mouvement, pour les imposer, soit les éléments de la fortune mobilière et immobilière, soit les marchandises et services. Elle frappe en plus certains actes et documents.

1° *Impôts sur la fortune.*

En lieu et place d'un impôt annuel sur la fortune, l'administration française frappe occasionnellement l'ensemble des patrimoines à l'occasion des successions, ou des fractions du patrimoine à l'occasion des mutations entre vifs. Tandis que les droits de succession et de première mutation (environ 7,5 milliards en 1944) sont affectés à la Caisse autonome d'amortissement, les droits de mutation et de transfert entre vifs, réservés au budget, se retrouvent essentiellement sous les nos 2, 3 et 4 de la classification officielle des impôts [1]. Mais les nos 2 et 3 (enregistrement et timbre) comprennent aussi des impôts établis à l'occasion d'opérations purement juridiques étrangères à la fortune.

La classification que nous proposons ci-dessous a l'avantage de reprendre tous les impôts frappant au passage la fortune lors de ses déplacements. Les chiffres donnent les évaluations du budget de 1945 :

a) Mutations à titre onéreux :		
Fortune mobilière	2.363,3	
Fortune immobilière	2.819,0	
Opérations de bourse [2]	333,8	7.025,5
Hypothèques	145,2	
Conventions d'assurances	1.364,2	
b) Mutations à titre gratuit (donations) [3]		256,8
c) Création de capital et contrats d'épargne :		
Timbre sur les valeurs mobilières	494,7	594,7
Contrats de capitalisation et d'épargne	100,0	
		7.877,0

En ajoutant à ces impôts du budget ceux perçus par la Caisse autonome [4] on en arrive, au titre des contributions sur la fortune, à 15 milliards, soit 12 0/0 des recettes fiscales.

2° *Impôts sur les marchandises et services.*

Cette catégorie couvre les nos 9 et 10 de la nomenclature officielle :

	Millions.
Taxe sur le chiffre d'affaires	34.232
— sur les transactions	12.110
	46.342

1. Ci-dessus, p. 103.
2. Y compris la taxe sur les plus-values.
3. Et taxe représentative du droit d'accroissement.
4. Exactement 6,9 milliards (évaluation pour 1945).

3° *Impôts sur les actes et documents.*

Sous les rubriques « Enregistrement » et « Timbre » (2 et 3), qui, par ailleurs, couvrent des impôts sur la fortune, nous relevons des droits sur les actes et les documents :

	Millions.
Conventions civiles et administratives	1.348
Actes judiciaires et extra-judiciaires	197,7
Timbre [1]	1.913,6
Pénalités et recettes diverses [2]	305,3
	3.764,6
TOTAL GÉNÉRAL	57.983,6

§ 3. — Impôts de consommation.

Le budget de 1945 énumère en quatre paragraphes les produits des contributions indirectes (boissons, sel, café et succédanés, moutures, jeux et cartes à jouer, vélocipèdes, licences, etc...), les taxes (lire impôts) indirectes spéciales (benzols, gaz carbonique, lampes de radiodiffusion), les produits des sucres et saccharines, les douanes. Tous ces impôts peuvent être considérés comme étant à la charge de la consommation, y compris les douanes qui grèvent beaucoup plus les produits finis que les demi-produits et les matières premières.

Budget de 1945.

	Millions de francs.
Produits des contributions indirectes	6.849
Taxes indirectes spéciales	95
Sucres et saccharines	2.054
Douanes	2.982
TOTAL	11.980

D'après la classification que nous proposons, le produit des impôts proprement dits s'établit ainsi en 1945 :

		Millions.
Impôts sur les revenus		64.903
Impôts sur les transactions :		
Fortune	7 877	57.983
Marchandises et services	46.342	
Actes et documents	3.764	
Droits de consommation		11.980
		134.866

1. Timbre unique, timbre sur les actes et écrits, affiches, contrats de transport, permis de conduire et de chasse, cartes d'identité, etc...

2. Enregistrement et timbre.

Le budget de 1945 range dans la catégorie « impôts », en plus, 270 millions de produits de monopoles que nous rattachons aux recettes domaniales.

Logiquement, le tableau des recettes normales serait ainsi complet si les auteurs du budget n'avaient déversé dans un chapitre passe-partout, intitulé « Produits divers », 27.832 millions de recettes, sans prendre la peine de les ordonner et de les classer.

SECTION IV

LA RÉPARTITION DES « PRODUITS DIVERS » DU BUDGET

A l'examiner de très près, on discerne dans ce chapitre quatre catégories principales de recettes : des produits du domaine, des taxes, des impôts, et des recettes d'ordre. Le budget rattache l'ensemble des « Produits divers » aux différents ministères et services qui les réalisent et les apportent au Trésor. Pour établir la véritable nature de ces produits, il faut les répartir sur les trois grandes catégories de recettes qui figurent dans le budget : domaine, taxes et impôts, et ouvrir une rubrique nouvelle : recettes d'ordre. Dans la mesure où cette répartition laisse un solde, il donne lieu à l'ouverture d'un paragraphe résiduel. Nous avons déjà allégé le paragraphe « Produits divers » de toutes les ressources qui représentent des recettes domaniales et de véritables taxes. Il reste les impôts et les recettes d'ordre.

I. — Impôts et recettes assimilées.

Les « produits divers » comprennent de véritables recettes fiscales qu'il serait facile de répartir sur les catégories d'impôts correspondantes. On peut objecter que certaines contributions représentent un caractère temporaire. Mais n'est-ce pas pour cette raison que le budget a ouvert une rubrique spéciale « Ressources exceptionnelles » qui ne contient à vrai dire que des ressources fiscales précaires.

On peut admettre à la rigueur que l'administration tienne à classer à part des recettes fiscales d'affectation qui ne font que traverser le budget. Il en est notamment ainsi de la ligne 39 des produits divers « Agriculture » qui prévoit une somme de 86,2 millions au titre des « redevances sur les vins, vins de liqueur et eaux-de-vie à appellation d'origine contrôlée ». Sur ce produit, 6 millions sont reversés à titre de subvention au Comité national des appellations d'origine ; le solde est affecté en majeure partie au Fonds de solidarité agricole (allocations familiales) qui, par ailleurs, reçoit une dotation directe importante du budget.

Le prélèvement sur le pari mutuel représente un véritable impôt dont le produit est affecté en partie à l'élevage, en partie au Trésor.

A la ligne 112 (Finances), nous relevons le produit des taxes additionnelles sur les bières, sur l'abatage et sur la mouture, taxes qui sont de véritables impôts.

A la ligne 160 « des produits divers » des Finances, nous relevons : 2 milliards, versement au budget général de l'excédent des ressources affectées à la Caisse autonome d'amortissement sur les charges de cet établissement [1]. S'il est établi que la Caisse autonome n'a pas besoin pour faire face à sa mission de la totalité des ressources fiscales qui lui sont spécialement affectées, pourquoi l'Etat ne reprend-il pas et n'inscrit-il pas dans le budget au titre des impôts et monopoles celles des contributions dont la Caisse peut se passer ?

L'Etat assimile aux impôts les pénalités et les amendes fiscales (enregistrement, timbre). Pourquoi n'inscrirait-il pas au budget, au titre des impôts, les amendes économiques, par exemple les 700 millions attribués à l'Economie nationale au titre des « Pénalités infligées à la diligence des services de contrôle des prix pour infractions à la législation des prix et du rationnement » ?

II. — Recettes d'ordre.

On entend par là des recettes qui ne font que passer par le budget : l'Etat assume certaines charges figurant dans le budget des dépenses, charges dont la couverture est compensée par des recettes correspondantes ou qui incombe à des collectivités locales, à des établissements publics et autres organismes. On peut distinguer entre plusieurs recettes d'ordre.

a) Remboursement de frais assurés par le Trésor. — N° 270 (Travail) : remboursement par la Caisse générale de garantie des frais d'administration de la direction générale et des services régionaux des assurances sociales. N° 267 : part des municipalités dans les dépenses de chômage. N° 317 (Marine marchande) : remboursement des dépenses administratives du service des transports maritimes ; n° 153 (Finances) : remboursement par la Caisse autonome de dépenses faites pour son compte.

b) Subventions versées par les villes de plus de 150.000 habitants pour les dépenses de l'enseignement primaire (n° 81, Education nationale).

c) Répartition des charges d'emprunt. — L'Etat a fait des avances pour le service de certains emprunts ; ainsi il règle pour le compte de la Caisse d'amortissement la partie des rentes 4 1/2 0/0 1932 tranche B

1. En 1945, la Caisse reverse en plus au budget le produit de l'exploitation du monopole des allumettes (530 millions).

converties en rentes 3 0/0 1945, qui représentent les bons de la Défense nationale repris lors de la conversion de 1932 en échange de rentes (l'Etat assure le service des intérêts de toutes ces rentes, mais c'est à la Caisse chargée du service des B. D. N. qu'il incombe de reverser à l'Etat la part afférente aux rentes représentant l'intérêt des anciens bons). Quelquefois l'Etat assure le service de dettes à la charge de services industrialisés; c'est à ce titre que la S. N. C. F. (société d'économie mixte) rembourse à l'Etat 274 millions, représentant la part lui incombant dans la charge des emprunts contractés par le Trésor (décret 28 août 1937); de même encore les P. T. T. remboursent au Trésor 413,7 millions, représentant les charges d'amortissement de leurs bons et obligations amortissables. La Caisse autonome assume en partie l'amortissement de la dette des grands réseaux de chemins de fer; elle couvre l'Etat de la charge correspondante; l'Etat inscrit au budget de 1945 une recette de 1.300 millions à ce titre.

d) Passage par le budget des retenues relatives aux pensions. — Les retenues opérées sur les traitements des fonctionnaires (n° 329) s'élèvent à 2200 millions. Ce versement atténue à concurrence les paiements faits par l'Etat au titre de la dette viagère. Le n° 327 comptabilise en outre la contribution des P. T. T. aux retraites de son personnel soumis au régime général des pensions civiles [1].

La classification que nous proposons permet de répartir dûment la plus grande partie des produits divers sur les grands chapitres; domaines, taxes, impôts, recettes d'ordre. Il subsiste un solde relativement faible qui seul devrait figurer sous la rubrique « Produits divers ». Mentionnons à ce sujet le n° 335 ainsi conçu : Reversements de fonds sur les dépenses des ministères ne donnant pas lieu à rétablissement de crédit. Il s'agit principalement du reversement des crédits ordonnancés à tort. La somme de 2,5 milliards figurant sous le n° 335 représente le solde entre les reversements et les crédits rétablis. Le n° 336 apparaît comme un poste résiduel : « Recettes accidentelles à différents titres ».

La classification logique des recettes [2] et des dépenses présente un très grand intérêt pour la compréhension du mécanisme de la redistribution des revenus par l'Etat : par l'impôt et les taxes la collectivité ampute les revenus des uns, par la dépense elle augmente les revenus des autres ou crée des revenus entièrement nouveaux.

L'étude de l'intervention que reflète le budget permettra de jeter une première lumière sur ce mécanisme.

1. V. aussi les « recettes en atténuation de dépenses de la dette flottante ».

2. Sur les emprunts comme ressources des budgets extraordinaires, voir *Précis*, tome II, Paris, 1945.

CHAPITRE V

LE BUDGET, REFLET DE L'INTERVENTIONNISME

En 1913, les dépenses publiques s'élevaient à 5,7 milliards, dont 4,3 milliards pour l'Etat et 1,4 milliard pour les collectivités locales. En 1939, les prévisions portent sur 85 milliards, répartis à raison de 64,5 sur l'Etat et de 20 milliards environ sur les départements et les communes. Cette progression numérique des dépenses signifie-t-elle que les attributions des collectivités publiques sont de quinze fois plus élevées à la veille de la seconde guerre mondiale qu'un an avant la première guerre mondiale? A vrai dire, les changements intervenus à la fois dans la présentation du budget et dans la structure économique et monétaire du pays imposent une sérieuse révision des chiffres pour les rendre comparables d'une période à l'autre.

SECTION 1

LA COMPTABILITÉ DES BUDGETS D'UNE GUERRE A L'AUTRE

M. Trotabas [1] établit ainsi l'ordre de grandeur croissante des budgets de l'Etat français. Il note que ces budgets dépassent :

Depuis Louis XIV..............	200	millions	de francs.
Depuis la Révolution............	500	—	—
Depuis la Restauration..........	1.000	—	—
Depuis le Second Empire.........	2.000	—	—
Depuis la Troisième République..	3.000	—	—
Depuis 1914....................	5.000	—	—
Depuis 1930....................	50.000	—	—

Il note que le budget ordinaire de l'Etat progresse à 64,5 milliards en 1939, à 80 milliards en 1940 (dépenses civiles seules).

Dans sa thèse de doctorat présentée à la Faculté de droit de Paris

1. *Précis*, *op. cit.*, 1942, pp. 5 et 6.

fin 1938, M. J.-V. Maire[1] évalue ainsi la progression des dépenses effectives d'après les comptes du budget général (Etat et autres collectivités) de 1913 à 1936 (budget général de l'Etat, comptes spéciaux du Trésor, Crédit national et Caisse autonome d'amortissement, départements et communes), en milliards de francs :

Dépenses.	1913	1920	1925	1928	1929	1930
De l'Etat...............	4,3	42,9	42,8	44,6	47,7	57,4
Des collectivités locales..	1,4	7	7,7	13,6	16	18
	5,7	49,9	50,5	58,2	63,7	75,4

Dépenses.	1931	1932	1933	1934	1935	1936
De l'Etat...............	58,1	57,2	56,7	52	55,4	61,2
Des collectivités locales..	18,6	18,8	18,6	18,5	18,6	19,7
	76,7	76,0	75,3	70,5	74,0	80,9

Pour les derniers budgets ayant précédé la guerre, nous tenons compte des dépenses ordinaires, des dépenses du compte des investissements en capital et de la Caisse autonome, enfin des dépenses des collectivités locales.

Pour les exercices 1937, 1938 et 1939, nous connaissons le compte des dépenses ordinaires, dont l'excédent sur les dépenses extraordinaires a été couvert par l'emprunt. En y ajoutant les dépenses de la Caisse autonome d'amortissement et des collectivités locales, nous en arrivons aux chiffres approximatifs suivants (en milliards) :

	1937[2]	1938	1939
Dépenses de l'Etat :			
Budget ordinaire................	50,1	63,4	95,9
Budgets extraordinaires.........	15,6	18,3	35,6
Dépenses hors budget............	»	25,4	20,8
Dépenses de la Caisse autonome....	5,4	8,0	8,3
Dépenses des collectivités locales...	25,0[3]	26,5[3]	27,0[3]
TOTAUX..........	96,1	141,6	187,6

1. *La progression des dépenses publiques depuis 1913.*
2. Les chiffres de l'année 1937 ne sont pas directement comparables à ceux des années antérieures. On a extrait des dépenses des budgets antérieurs à 1937 les sommes portées en recettes d'ordre qui correspondent à des dépenses d'ordre (v. ci-dessus, p. 110). Cette extraction n'a plus été faite à partir de 1937, les dépenses apparaissent donc comme légèrement supérieures à ce qu'elles sont réellement.
3. Estimation.

Les dépenses effectuées au titre des budgets suivants se présentent ainsi dans les grandes lignes (en millions) [1].

1940	Crédits ouverts par les lois de finances			Crédits modifiés [2]	Dépenses au 31 mars 1941
	Budget général	Défense nationale	Total		
	79.889	133.229	213.118	219.576	182.355

1941	Crédits ouverts par la loi de finances du 28 juin 1941				Crédits modifiés	Dépenses au 31 mars 1942
	Budget général	Budget extraordinaire		Total		
		1re section	2e section			
	97.091	28.956	8.277	134.324	137.924	111.464

1942	Crédits ouverts par la loi de finances du 31 décembre 1941				Crédits modifiés [2]	Dépenses au 31 mars 1943
	Budget général	Budget extraordinaire		Total		
		1re section	2e section			
	105 563	26.502	6.379	138.444	153.461	119.217

1943	Crédits ouverts par la loi de finances du 31 décembre 1942	Crédits modifiés [2]	Dépenses payées (situation statistique au 29 février 1944)
	128.325	146.150	134.472

1. Sans les opérations du Trésor C. A. A. — Voir document cité p. 115, ote 1.
2. En fin d'exercice.

D'après les résultats provisoires connus fin 1944, l'exécution du budget général de 1944 se présente ainsi [1] :

1° Crédits du budget général.........	199.352 millions [2].
2° Crédits du gouvernement provisoire de la République................	56.866 —
	256.218 millions.

A ces dépenses s'ajoutent celles de la Caisse autonome [3], les dépenses hors budget et les charges de l'occupation.

Pour comparer les dépenses d'une période à l'autre, il est nécessaire d'apporter aux chiffres des budgets un ensemble de corrections tenant aux changements intervenus dans la structure territoriale, aux modifications survenues dans la structure budgétaire [4], aux variations de la valeur de la monnaie.

Pour la période comprise entre 1914 et 1936, la publication des comptes du budget général permet de suivre avec une approximation relative l'évolution réelle des dépenses. Nous examinerons successivement la progression des budgets de 1913 à 1938, puis celle de 1939 à 1944.

§ 1. — Période de 1913 à 1938.

1° Structure économique et monétaire.

Les changements de structure intervenus entre ces deux dates sont relatifs, d'une part, à la désannexion de l'Alsace et de la Lorraine en 1918 et, d'autre part, à la dépréciation du franc dans la proportion de plus de 4/5.

Le rattachement à la France des trois départements recouvrés de l'Est a fait passer la superficie de la France de 536.464 à 550.986 kilomètres carrés. L'agrandissement du territoire français qui en est résulté atteint 14.522 kilomètres carrés; il représente 2,7 0/0 de l'étendue de la France en 1913.

L'apport de la population légale de ces trois départements se chiffre par 1.710.000 âmes (recensement de 1921).

1. Document n° 242, Assemblée consultative provisoire (1re session ordinaire de 1945), p. 72.

2. Crédits initiaux : 151 milliards ; solde des ouvertures et annulations de crédits : 48 milliards. Compte tenu de la moins-value des recettes (127 milliards au lieu de 137), le déficit initial du budget de 1944 ressortait à 72 milliards. Par suite du collectif de juin 1945 comportant une nouvelle charge de 43 milliards, le déficit final a atteint 115 milliards, sans le déficit de 50 milliards du budget d'Alger.

3. V. ci-dessus, pp. 43 et s.

4. Ainsi il faut tenir compte du transfert d'environ 40.000 kilomètres de routes des budgets locaux dans le budget de l'Etat.

Le total des dépenses d'Alsace et de Lorraine a atteint 1 milliard 93 millions de francs en 1929 (seule année pour laquelle le ministère de l'Intérieur fournit des précisions), dont 310 millions assumées par l'Etat et 783 incombant aux collectivités locales. Le total représente 1/60e des dépenses publiques françaises de l'année.

Au point de vue monétaire, il faut tenir compte de la dévaluation du franc à un cinquième de sa valeur entre les années 1913 et 1928. L'évolution du pouvoir d'achat du franc de 1913 à 1936 peut se mesurer par la moyenne des indices des prix de gros et des prix de détail, qui s'établissent ainsi :

Moyenne des indices des prix de gros et de détail.
Gros : 45 marchandises; détail : 13 articles, Paris.

Juillet 1914 = 100

1913	1918	1920	1921	1925	1926	1927	1928	1929
100	279	445	345	493	631	593	595	617
1930	**1931**	**1932**	**1933**	**1934**	**1935**	**1936**	**1937**	**1938**
578	536	471	438	425	385	437	581	671

Ces modifications intervenues dans la structure économique et monétaire du pays doivent être confrontées avec les modifications de la technique budgétaire pour permettre la comparaison des dépenses publiques d'une période à l'autre.

2° Technique budgétaire.

Dans son ouvrage consacré à la progression des dépenses publiques de 1913 à 1938, M. J.-V. Maire[1] fait ressortir les bouleversements incessants qui ont marqué la présentation de nos budgets depuis la première guerre mondiale.

Pour l'établissement des chiffres que nous avons reproduits ci-dessus, M. Maire s'est basé pour les dépenses de l'Etat, non pas sur les évaluations budgétaires, mais sur les comptes généraux de l'administration des finances et les projets de loi de règlement. Les chiffres comprennent les dépenses des budgets ordinaires et extraordinaires[2], quelle qu'en soit la dénomination : dépenses militaires et dépenses exceptionnelles des services civils, budgets extraordinaires, budgets des dépenses recouvrables, fonds d'armement. Les dépenses budgétaires de l'Etat se trouvent artificiellement grossies par la pra-

1. *Op. cit.* Voir ci-dessus, p. 113, note 1.
2. Les budgets annexes figurent dans le budget général pour leur solde.

tique du budget brut (v. ci-dessus, 1re Partie, p. 30), en vertu de laquelle sont portées au passif même les dépenses qui sont atténuées à l'actif par des recettes correspondantes (par ex. retenues sur les traitements qui alimentent les pensions des fonctionnaires). Nous reproduisons les chiffres relatifs aux dépenses brutes, qui font apparaître les budgets comme plus élevés qu'ils ne sont en réalité.

Aux budgets de l'Etat s'ajoutent les dépenses de certains organismes personnalisés, tels que le Trésor [1], la Caisse autonome d'amortissement, le Crédit national.

En principe, les comptes spéciaux du Trésor ne décrivent que des mouvements de valeurs : les sommes qui y sont portées en dépenses doivent être compensées dans un court laps de temps par des recettes corrélatives (comptes de valeurs du Trésor, comptes de placement de fonds au Trésor, comptes de cautionnement). Mais, depuis la guerre de 1914, certains comptes spéciaux ont pris le caractère de véritables petits budgets indépendants, financés par l'emprunt. Ils portent des noms divers : entretien des troupes d'occupation en pays étranger, organisation défensive des frontières, perfectionnement de l'outillage national, défense du marché du blé (1933), installations et matériel d'armement (1934). Ces différents comptes ont bien, par l'objet de leurs dépenses comme par la nature de leur financement, le caractère de complément du budget général. Leur montant figure donc dans les dépenses de l'Etat, de 1914 à 1938.

Pour la Caisse autonome d'amortissement, ont été retenues comme dépenses publiques les dépenses relatives au fonctionnement de la Caisse, les charges d'intérêt et les dépenses d'amortissement contractuel, à l'exclusion des dépenses de remboursement des bons de la Défense nationale, d'obligations du Trésor et de rentes.

Enfin les versements du Crédit national au titre des dommages de guerre [2] ont été également englobés dans les dépenses publiques. On sait que le Crédit national a couvert ces dépenses au moyen d'emprunts qui avaient été mis à la charge de l'Allemagne mais que l'Etat français a dû finalement supporter.

L'évaluation des dépenses des départements et communes n'a qu'une valeur approximative, elle a été basée notamment sur l'enquête du ministère des Finances (direction de la comptabilité publique) donnant le montant des dépenses des collectivités locales pour 1934 [3].

Pour éliminer les doubles emplois, on n'a compté qu'une fois les subventions, allocations, remboursements, etc..., qui ont trait à des

1. Ci-dessous, IVe partie, pp. 205 et s.
2. Ces versements ont été repris dans le budget des dépenses recouvrables de 1921.
3. Pour les années antérieures, on s'est basé sur les relevés du ministère de l'Intérieur.

versements faits entre divers organismes [1]. Telles sont les bases du travail qui a été nécessaire à l'établissement des chiffres reproduits ci-dessus, relatant la progression des dépenses de 1914 à 1936. Les dépenses budgétaires des exercices 1929 et 1932 qui ont débordé sur l'année civile, ont été réintégrées dans celle-ci.

3° Poids des dépenses d'une période à l'autre.

Compte tenu de la progression des dépenses d'un soixantième entre 1913 et 1918 du fait du retour de l'Alsace et de la Lorraine, on peut rendre comparables les dépenses de 1918 et de 1936 en les rapportant à l'évolution des prix. Voilà quelle a été pendant cette période, exprimées en indices, l'augmentation apparente des dépenses, d'une part, l'augmentation réelle en pouvoir d'achat, d'autre part (en appliquant l'indice moyen des prix de gros et de détail reproduit ci-dessus) :

Indice de la progression absolue des dépenses (en francs).				Indice de la progression en pouvoir d'achat.			
1913..	100	1928..	1.021	1913..	100	1928..	170
1920..	875	1929..	1.117	1920..	196	1929..	181
1921..	886	1931..	1.346	1921..	256	1931..	251
1925..	770	1934..	1.237	1925..	156	1934..	321
1926..	896	1936..	1.419	1927..	173	1936..	532
1927..	1.030						

Pour les années 1937 et 1938, les dépenses sont calculées d'après des bases un peu différentes de celles retenues par M. Maire pour la période antérieure. D'après notre mode de calcul, l'indice de la progression absolue des dépenses ressortirait pour 1938 à 2480, l'indice de la progression en pouvoir d'achat à 370. Ainsi les dépenses publiques d'une guerre à l'autre ont augmenté plus vite que la dépréciation monétaire. A la veille de la seconde guerre mondiale leur poids en pouvoir d'achat est donc d'environ trois fois et demi plus lourd qu'en 1913.

§ 2. — Période de 1938 à 1944.

L'événement marquant de cette période est la guerre qui a éclaté en septembre 1939 et qui s'est prolongée pendant six ans environ. Déjà le budget de 1939 se ressent des dépenses d'armement qui, en

1. L'élimination de ces doubles emplois n'a pas été faite pour les budgets de 1937 à 1939.

tant qu'elles figurent dans le compte des investissements en capital, s'élèvent à 51,5 milliards de francs.

Il est impossible à l'heure actuelle de préciser l'ensemble des dépenses effectuées pendant les exercices affectés par les hostilités. Nous examinerons donc, d'après les documents qui nous sont accessibles, les dépenses brutes de la période des hostilités proprement dites (septembre 1939 à août 1940) et celles de la période dite de l'armistice.

1° Dépenses absolues de la période 1939-1940.

La guerre a débuté en septembre 1939, sa prolongation a été voilée par un armistice en juin 1940. Mais la phase des finances de guerre proprement dite ne se termine qu'au 31 août 1940. D'après un tableau publié par M. de Lestrade [1], l'ensemble des dépenses effectuées pendant cette période de douze mois se serait élevé à 263 milliards de francs. Ce chiffre comprend les dépenses des budgets ordinaires (quatre mois en 1939 et huit mois en 1940), le compte des investissements en capital (budget de 1939), le budget de la Caisse autonome d'amortissement, les dépenses de guerre, les dépenses de trésorerie et celles portées à un compte d'attente.

Sur les 263 1/2 milliards de dépenses, 232 1/2 ont été effectués dans le cadre des budgets ordinaire et extraordinaire. Le contenu de ces documents ayant changé entre 1939 et 1940, il n'est pas possible d'établir avec exactitude le montant des dépenses civiles et des dépenses militaires. Si, en effet, le compte des investissements en capital pour 1939 ne comporte que des dépenses d'armement, le budget général de la même année contient d'importants crédits militaires auxquels se sont ajoutés, en septembre 1939, les crédits additionnels de guerre.

M. de Lestrade [2] estime que les 58 milliards dépensés depuis le 1er septembre 1939 au titre du budget général de 1939 concernent les dépenses civiles à concurrence de 28 milliards et les dépenses militaires à concurrence d'environ 30 milliards. Pour la période comprise entre le 1er septembre 1939 et le 31 août 1940, le montant des dépenses budgétaires proprement dites se répartirait donc ainsi : dépenses civiles, 87,5 milliards, et dépenses de guerre, 145 milliards, y compris (dans les dépenses civiles) 7,5 milliards de charges de la Caisse autonome d'amortissement au titre de l'amortissement contractuel, de la gestion des bons de la Défense nationale et des titres

1. De Lestrade, *Le financement des dépenses publiques pendant la guerre 1939-40*, Paris, 1945; *Projet de loi portant fixation du budget général pour l'exercice 1943*, Paris, 1942.
2. *Op. cit.*, p. 56.

DÉPENSES PUBLIQUES
du 1er septembre 1939 au 31 août 1940.

	1er sept. au 31 déc. 1939	1er janv. au 30 avril 1940	1er mai au 31 août 1940	TOTAL
I. — DÉPENSES EFFECTUÉES SUIVANT LES RÈGLES BUDGÉTAIRES.				
- Budget général de 1939 [1]	48.327	8.742	1.240	58.309
- Compte des investissements en capital (1939)	17.037	20 113	475	37.625
- Budget des services civils de 1940	»	29.745	22.635	52.380
- Budget des dépenses militaires 1940	»	27.333	49.555	76.888
- Dépenses de la Caisse autonome d'amortissement	2.784	2.550	1.940	7.274
II. — DÉPENSES DE TRÉSORERIE.				
- Echéances d'emprunts	2.612	85	847	3.544
- Comptes spéciaux et correspondants administratifs (budgets annexes, collectivités locales, offices et établissements d'Etat)	1.205	2.236	5.467	8.908
- Avances diverses au Trésor	1.187	1.470	4.014	6.671
III. — Dépenses portées à des comptes d'attente, fonds en route, chevauchements comptables, etc., etc.	5.440	2.709	3.647	11.796
	78.592	94.983	89.820	263.395

de remplacement [2]. Aux 232,5 milliards de dépenses budgétaires s'ajoutent 12 milliards de dépenses portées à des comptes d'attente

1. Il convient de rappeler que les dépenses de guerre autres que celles de matériel neuf ont été inscrites en 1939 au budget général, ce qui explique le volume des sommes portées à la ligne correspondante.

2. Le chiffre de 7,5 milliards comprend donc le même ordre de dépenses que celui qui figure dans les calculs relatifs aux années 1920 à 1936 établis par M. Maire (ci-dessus, p. 113). Pendant l'exercice 1939, la Caisse a affecté

et 19 milliards de dépenses hors budget se rapportant à des avances du Trésor, à des comptes spéciaux et aux opérations des correspondants du Trésor (budgets annexes, collectivités locales, offices et établissements d'Etat) [1]. Si l'on prend en considération les 25 milliards environ de dépenses locales, ont atteint en tout 288 milliards.

2° DÉPENSES ABSOLUES DE LA PÉRIODE D'ARMISTICE.

L'armistice a été conclu fin juin 1940, il a pratiquement pris fin en août 1944. Cette période chevauche sur plusieurs budgets, il est donc impossible de connaître les dépenses exactes de la période des cinquante mois d'occupation partielle ou totale du territoire par l'autorité allemande.

Des renseignements officiels du ministère des Finances qui sont reproduits dans le rapport du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée consultative [2] nous permettent de reconstituer les dépenses pour une période qui dépasse légèrement la phase d'armistice proprement dite : elle va du 1er juin 1940 au 31 décembre 1944 [3].

Pour faciliter la comparaison avec les chiffres d'avant-guerre, nous reconstituerons les dépenses de l'année civile 1940 et nous présenterons à part les résultats de chacune des années suivantes.

Des changements de structure profonds se sont accomplis au lendemain de l'armistice. L'économie française a été temporairement privée de l'apport de l'Alsace et de la Lorraine ; sa capacité de production a été utilisée en partie par l'envahisseur, elle a été affectée sérieusement par les hostilités et en particulier par les bombardements. La division temporaire du pays en deux zones a produit des ruptures d'unité économique. Après l'occupation de l'Afrique du Nord en novembre 1942, la France a subi une interruption de ses relations économiques avec les pays d'outre-mer ; son commerce avec l'Europe continentale a marqué pour ainsi dire un sens unique : les exportations françaises forcées n'ont été compensées que pour une faible partie par des importations. Le financement d'une proportion importante des charges de l'occupation par les avances de la Banque de France a provoqué une inflation qui a amenuisé progressivement le pouvoir d'achat du franc.

1.708 millions au paiement de l'intérêt des bons et des titres de remplacement et 3.165 millions à l'amortissement. V. rapport de la Caisse sur l'exercice 1939, Paris, 1941.

1. Le document n° 242 (Assemblée consultative, *loc. cit.*) évalue à 58,6 milliards les dépenses hors budget pour la période 1er septembre 1939 au 31 août 1940.

2. Document n° 242, *op. cit.*

3. Elle comprend donc les deux derniers mois de la phase du 1er septembre 1939 au 31 août 1940, que nous avons étudiée ci-dessus.

Le tableau des dépenses ci-dessous ne comporte pas l'évolution des finances locales, pour lesquelles des renseignements précis sont difficilement accessibles [1].

Dans ce tableau il n'est pas tenu compte des budgets du Comité français de la Libération nationale (Alger).

Le budget de ce Comité, arrêté par ordonnance du 8 janvier 1944 (*J. off*. 9 janvier), comporte les crédits suivants (millions) :

Dette publique	520
Dette viagère	87
Pouvoirs publics	32,8
Personnel	18.402,6
Matériel et fonctionnement des services	14.150,7
Travaux	2.283,4
Charges sociales	1.392,9
Subventions	514,9
Dépenses diverses	3.676,3
Dépenses de liquidation	377,7
TOTAL	41.438,3

3° Poids des dépenses de 1939 a 1944.

Les dépenses de la période d'armistice, qui, dans notre tableau, débordent légèrement sur celles des hostilités (1939-40) et sur celles de la libération (août-décembre 1944), s'élèvent donc à 1.641 milliards de francs [2]. Les dépenses de toute la période de guerre, comprenant les hostilités, l'armistice et le début de la libération, se totalisent par 1.959,9 milliards.

Deux raisons majeures empêchent le calcul exact du poids des dépenses exprimées en pouvoir d'achat. D'abord, la publication des indices des prix a été officiellement suspendue au début des hostilités. Ensuite, dans la mesure même où il est possible de suivre l'évolution des prix taxés ou contrôlés pendant la guerre, on ne peut prétendre mesurer la répercussion des prix conventionnels (colis familiaux, achats directs à la campagne) et des prix noirs sur la valeur du franc.

D'après les calculs de l'Institut de conjoncture [3], on peut évaluer sur la base 100 en 1938 l'indice général des prix de gros à 260 fin 1944 et l'indice des prix de détail (34 articles) à 305 ; la moyenne des

1. Quant aux dépenses hors budget, elles comprennent tous les décaissements du Trésor, alors que le poste correspondant calculé par M. Maire jusqu'en 1936 ne comprend *grosso modo* que les comptes spéciaux.

2. Non compris les crédits supplémentaires pour 1944 (V. tableau ci-dessous, p. 123, note 3.

3. *Point économique* n° 3, mai 1945, Service national des statistiques.

Dépenses de l'Etat pour la période du 1er juin 1940 au 31 décembre 1944
(milliards de francs).

	1er juin 1940 au 31 déc. 1940	1940	1941	1942	1943	1944 provisoire	Récapitulation des dépenses: 1er juin 1940 au 31 déc. 1944	Récapitulation des dépenses: 31 août 1939 au 31 déc. 1944
A. — *Dépenses budgétaires.*								
1o Budget général	23,7	86,1	84,6	99,3	130,8	162[2]	500,4	611,1
2o Budgets extraordinaires	41,1	138,6	40,2	33,8	4,2	»	119,3	233,8
3o Caisse d'amortissement	4,6	9,1	10,2	12,7	14,8	15	57,3	63,8
	69,4	233,8	135	145,8	149,8	177[3]	677	908,7
B. — *Dépenses hors budget.*								
1o Avances du Trésor	(— 8,2)	25,6	4,8	4,8	2,3	5	8,7	43,7
2o Comptes spéciaux du Trésor	0,7	1,5	12,5	7,8	7,8	25	53,8	57,7
3o Correspondants	(— 1,8)	7	0,7	7,4	7,4	22,5	36,2	48,6
4o Divers (remboursement d'escomptes, comptes d'attente, etc.)	12,1	16,4	5,5	4,5	0,4	13	35,5	42,8
	2,8	50,5	23,5	24,5	17,9	65,5	134,2	192,8
C. — *Dépenses résultant directement de l'occupation.*								
1o Frais d'occupation	52,2	80,6	129,6	121,4	209	137,5	649,7	678,1
2o Avances à l'Office des changes[1]	»	»	11,5	32,5	63,4	48,7	156,1	156,1
3o Avances à l'Italie et avances de substitution au profit de l'Allemagne	0,1	0,1	0,7	2,1	10,2	9	22,1	22,1
4o Décaissement pour compte réquisitions	»	»	1,9	1	(— 0,6)	(— 0,2)	2,1	2,1
	52,3	80,7	143,7	157	282	195	830	858,4
TOTAL GÉNÉRAL	124,5	365	302,2	327,3	449,7	437,3	1.641,2	1.959,9

1. Financement des exportations (clearing).
2. Non compris les opérations du Trésor central d'Alger.
3. Lors du vote par l'Assemblée consultative du collectif de juin 1945, il a été établi que les crédits du budget général ont été finalement portés à 242 milliards (chiffre provisoire), non compris le déficit du budget d'Alger (50 milliards). Le déficit final du budget général (sans celui d'Alger) ressort à 160 milliards, (*J. off.* 26 juin 1945, Débats, p. 1210).

indices des prix de gros et des prix de détail ressortirait donc à 285 par rapport à 100 en 1938. Cet indice moyen n'est pas directement comparable à celui que donne M. Maire [1] pour 1938, car l'Institut de conjoncture retient l'indice des prix de détail de 34 marchandises alors que notre auteur a pris pour base de ses calculs l'indice de 13 articles (Paris).

De 1938 à 1944, les dépenses de l'Etat seul [2] ont passé de 115 à 437 milliards, l'indice de la progression absolue passe donc de 100 à 380, tandis que l'indice des prix s'élève de 100 à 285 seulement ; l'indice de la progression en pouvoir d'achat ressort donc en 1944 à 133.

Malgré les incertitudes des statistiques, il est intéresant de comparer les dépenses de 1944 [3] avec celles de 1913, ne fût-ce que pour obtenir un ordre de grandeur :

	Dépenses de l'Etat		Prix		Indice de progression en pouvoir d'achat	
	Milliards	Indice de progression	(a) Moyenne des prix de gros et de détail	(b) Prix de détail 34 articles de Paris [4]	(a)	(b)
1913	4,3	100	100	100	532	468
1944	437,5	10.180	1.878 [5]	2.171		

Suivant qu'on retient la moyenne des indices (gros et détail) ou les indices des prix de détail, on obtient l'indice de la progression des dépenses en 1944 ; par rapport à 100 en 1913, il ressort à 532 ou à 468. Mais si l'on tient compte des prix du marché noir, on arrive à des chiffres sensiblement inférieurs.

Nous convenons que ces chiffres n'ont qu'une valeur relative. Ils valent beaucoup plus par la tendance qu'ils expriment que par leur valeur absolue : nous les retenons principalement pour mesurer les progrès de l'interventionnisme, dont nous allons maintenant retracer les principales manifestations.

1. Ci-dessus, p. 118.

2. Comme nous ne connaissons pas les dépenses des collectivités locales, nous faisons porter la comparaison sur les seules dépenses de l'Etat (base juillet 1914 = 100).

3. Etat seulement (prévisions, compte non tenu des rectifications ultérieures).

4. Indices empruntés à l'Institut de conjoncture, document cité, p. 37. Il s'agit des indices de décembre. Il serait plus logique de prendre la moyenne de 1944. Mais comme nous faisons abstraction des prix du marché noir, il vaut mieux prendre l'indice le plus élevé de l'année.

5. Ce chiffre est obtenu en multipliant la moyenne des deux indices de 1938 par la hausse intervenue depuis lors : 671 × 2,8.

SECTION II

L'AMPLEUR DE L'INTERVENTIONNISME A LA LUMIÈRE DU BUDGET DE 1945

Le budget de 1945, compris au sens large du mot, permet de mesurer toute l'ampleur de l'interventionnisme tel qu'il s'est développé en économie de paix et tel qu'il a été accentué par l'économie de guerre. L'accroissement des dépenses a pu être réalisé grâce à l'augmentation des impôts, des emprunts, des moyens de trésorerie et en partie grâce l'inflation.

§ 1. — Le développement des services civils de l'État.

En examinant l'évolution statistique des dépenses publiques, nous n'avons tenu compte que des budgets ordinaires et extraordinaires, d'une part, des comptes spéciaux d'autre part. Par contre, nous avons laissé de côté les budgets annexes[1] et les budgets industriels, qui présentent à part les dépenses et les recettes de services qui ont passé ou qui passent progressivement de l'exploitation privée dans le domaine de l'Etat. Sans doute, ces services publics ou quasi publics, tels que les P. T. T., la radiodiffusion, l'imprimerie nationale et les chemins de fer (dont la gestion est confiée en France à une société nationale d'économie mixte), s'alimentent par des taxes incombant aux usagers ou aux bénéficiaires. Mais la pénétration dans le domaine industriel de la notion du service public fait que les taxes ne couvrent pas toujours les dépenses, de telle sorte que le budget général peut être appelé à solder des déficits. D'autre part, ces services autonomes ont des charges d'investissement anciennes ou nouvelles qui dépassent la capacité financière des budgets annexes ou autonomes. A maintes reprises le budget général de l'Etat ou le Trésor sont appelés à assurer en tout ou en partie le service des intérêts et de l'amortissement de la dette des services industriels, qui, par ailleurs, font l'objet de comptes indépendants. Nous prendrons donc ceux-ci en considération dans la mesure où ils reflètent l'interventionnisme ayant une répercussion budgétaire.

Malgré le caractère stationnaire de la population active, le nombre des agents des services publics (y compris les collectivités locales, les P. T. T., les chemins de fer) a augmenté d'environ 400.000 unités

1. Ou plus exactement nous n'avons pris en considération que le solde pour lequel ces budgets se répercutent sur le budget général.

entre 1911 et 1939. MM. Oualid et Rivet [1] ont noté qu'en 1936 déjà, sur 1.000 personnes actives, on en dénombrait 77 appartenant à des services publics ou ferroviaires, contre 58 en 1911. A cette époque le personnel de l'enseignement dépassait de 27 0/0 celui de 1911 en raison du développement de l'instruction secondaire, supérieure et technique. D'autres services généraux ont enregistré également des augmentations de personnel, motivées par le développement de leurs fonctions ou l'ampleur de leurs opérations. Tel a été le cas des Finances, du fait de la création de nouveaux impôts, de l'immensité de la dette et de la création de services quasi bancaires de l'Etat (100.000 agents en 1936 contre 10.000 en 1911) [2].

L'économie de guerre a provoqué une nouvelle augmentation du nombre des fonctionnaires et des agents assimilés. Les ministères du Ravitaillement, de la Production industrielle et de l'Economie nationale ont dû renforcer sensiblement leurs effectifs pour faire face aux fonctions nouvelles que leur ont imposées les circonstances : rationnement, répartition des produits industriels, contrôle économique, etc... Les comités d'organisation, qui, sans être des établissements publics, sont néanmoins chargés de la gestion d'un service public, absorbent un nombre croissant de quasi-fonctionnaires payés sur le produit de recettes parafiscales. La transformation des comités en offices représente un nouveau pas vers l'étatisation de l'administration économique.

Si le nombre des fonctionnaires a augmenté, leurs traitements sont loin d'avoir suivi la dépréciation du franc, leur progression est nettement inférieure à celle des dépenses publiques [3].

Par rapport à 1913, celles-ci ont atteint le coefficient 15 (en 1936), tandis que les dépenses de personnel n'ont pas dépassé le coefficient 8. En 1939, les chiffres correspondants sont de 20 et de 9,5. M. Sauvy constate que les traitements ont été améliorés pour les fonctionnaires subalternes et réduits pour les fonctionnaires supérieurs [4]. La part des traitements dans le budget général a baissé de 25 0/0 en 1911 à 20,5 0/0 en 1943 et à 19 0/0 en 1945 malgré la récente valorisation de la rémunération des fonctionnaires. Par contre, la dette viagère s'est

1. *De la France d'avant-guerre à la France d'aujourd'hui*, *R. E. P.*, 1939, nº 1.

2. Nous n'insistons pas sur l'évolution du nombre des militaires de carrière.

3. Voici quelle a été, d'après diverses sources, la progression du nombre des fonctionnaires et agents assimilés : le ministère des Finances fait état d'une augmentation de 250.000 unités (par rapport à 750.000 en 1938); une source privée fait ressortir le nombre des fonctionnaires à 2.800.000 (fin 1945).

4. Sauvy et Depoid, *Salaires et pouvoir d'achat entre les deux guerres*, *op. cit.* Voir ci-dessus ce que nous disons de l'écrasement de l'échelle des salaires, p. 87.

beaucoup développée. En ce qui concerne les pensions d'ancienneté, on dénombrait fin 1936 plus de 425.000 pensions civiles et militaires contre 200.000 en 1911 (fonctionnaires titulaires de l'Etat). La charge de ces pensions a crû un peu plus que la masse des dépenses publiques et sensiblement plus que la masse budgétaire des traitements d'activité. A la fin de l'année 1936, le montant des pensions motivées par la guerre s'élevait à 7,5 milliards de francs, contre 60 millions en 1911. L'ensemble de la dette viagère a passé de 370 millions en 1914 à 13 milliards en 1937, à 17,6 milliards en 1943 et à 33 milliards en 1945[1].

Avant la guerre de 1914, l'instruction publique avait déjà joué un rôle assez important parmi les services généraux; les dépenses qui lui étaient affectées atteignaient environ 300 millions de francs en 1913 sur 4,3 milliards de dépenses de l'Etat. En 1936, avec 3,9 milliards, l'instruction coûtait nominalement 13 fois plus cher qu'en 1913, la progression de l'ensemble des dépenses ressortant à 14; dans les 61 milliards de dépenses totales (Etat), l'instruction ne figure plus que pour 6,5 0/0 contre 7 0/0 en 1913. Le budget ordinaire de 1945 comprend, parmi les 213 milliards de dépenses (sans celles de la Caisse autonome), 18 milliards au titre de l'Education nationale, soit 8,4 0/0. La progression des dépenses de l'instruction ressort donc depuis 1913 à 60 contre 50 pour l'ensemble des dépenses.

Il est très difficile de se faire une idée exacte de l'évolution de l'assistance, de l'assurance et de l'hygiène, car les éléments se trouvent épars dans plusieurs chapitres du budget, d'autre part les doubles emplois sont fréquents. MM. Oualid et Rivet notent que la charge que les collectivités publiques supportent à ce titre a grossi de 20 fois entre 1911 et 1936, soit une hausse supérieure à celle de la moyenne des dépenses. Il est vrai que le chiffre de 1936 comprend 1 milliard de crédits pour le chômage que nous retrouvons à l'occasion de dépenses d'ordre cyclique. Le budget de 1943 comporte pour 6,6 milliards de charges sociales dont 2,1 au titre de la Santé, 1,2 au titre du Travail et 1,5 au titre de l'Agriculture et du Ravitaillement ; nous relevons parmi ces charges notamment l'assistance à la famille, aux enfants, aux vieillards, aux aliénés, l'assistance médicale gratuite (Santé), le fonds national de chômage, les allocations familiales, la majoration de rentes mutualistes, la contribution à la caisse de retraites des ouvriers mineurs (Travail), les allocations familiales agricoles (Agriculture).

La guerre a ajouté de nouvelles obligations sociales à celles que l'Etat avait déjà assumées dans le passé, notamment au titre des prisonniers, déportés, réfugiés et leurs familles.

1. Nous n'insistons pas spécialement sur le développement des dépenses des ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Justice. Quant à la Défense nationale, nous y reviendrons dans le paragraphe consacré à l'économie de guerre.

Les dépenses sociales imputées sur le budget de 1945 peuvent être ainsi chiffrées :

	Millions.
Assistance traditionnelle	3.000
Aide aux familles des mobilisés, prisonniers, déportés.	20.629
Aide aux sinistrés et réfugiés	7.760
Anciens combattants	14.846
Charges sociales des administrations	12.549
Dépenses sociales diverses	12.927
	71.651

Ce chiffre représente 33 0/0 du budget de 1945 (dépenses civiles, des hostilités, de l'équipement), il ne comprend pas les dépenses d'assistance des collectivités locales (3 milliards de francs), ni les dépenses sociales figurant dans les budgets annexes, ni les frais de personnel des ministères sociaux, ni les pensions civiles et militaires. Après le rapatriement des prisonniers et déportés, la remise en place progressive des réfugiés, le budget social subira un dégonflement appréciable. Mais il est probable que d'autres dépenses surgiront.

L'interventionnisme de l'Etat se manifeste d'une façon aussi remarquable sur le plan économique.

§ 2. — Les services publics économiques.

Le réseau routier est entré dans le domaine public depuis que l'Etat a renoncé à percevoir des péages. Par contre, les chemins de fer de l'Etat comme les autres ont revêtu au début du siècle encore le caractère d'exploitations industrielles appelées à réaliser des bénéfices. Mais progressivement l'Etat a pris en mains la politique des tarifs pour les aménager non plus d'après les principes de la rentabilité, mais en harmonie avec la politique économique. C'est à dessein que les pouvoirs publics ont omis d'adapter exactement les tarifs après la guerre de 1914-18 à la situation créée par la hausse des prix. En maintenant les prix de transport à leur niveau relativement modéré, le gouvernement a voulu favoriser l'activité économique, tantôt en permettant aux matières premières d'atteindre dans les conditions les plus économiques les industries transformatrices, tantôt en encourageant les exportations de produits finis, tantôt en réagissant contre la hausse des produits agricoles acheminés vers les villes. C'est par ces tarifs ferroviaires bas que l'Etat a cherché à réagir contre la hausse des prix. Du coup, les chemins de fer ont cessé d'être rentables, ils sont tombés au rang d'un service public dont la collectivité a assumé les charges dans la mesure où l'on a refusé de les faire supporter par les usagers.

1° Réseau routier et voies navigables.

En 1913, les dépenses ordinaires du ministère des Travaux publics atteignaient à peine 90 millions ; elles passent à 2.274 millions en 1929 (budget), à plus de 3 milliards en 1936 (sans les dépenses extraordinaires), pour dépasser ce chiffre dans les années suivantes. En 1940, le budget extraordinaire du secrétariat d'Etat aux Communications (travaux et transports), dominé par les économies imposées par la guerre, ne prévoit plus qu'une dépense de 2.258 millions. Les routes demandent en 1929 (budget) 950 millions, en 1943 (budget) 829 millions de francs et en 1945 (budget) 1.658 millions [1]. Les statistiques relatives à la longueur des routes ne rendent pas entièrement compte des améliorations qui ont été réalisées depuis la guerre mondiale : si le réseau des routes nationales à l'état d'entretien comprenait plus de 38.300 kilomètres en 1912, il a été porté au double (80.000 kilomètres) par suite de l'incorporation dans le réseau national de grandes routes départementales. Sur ces routes un effort d'entretien remarquable a été fait à l'aide de procédés modernes de revêtement qui permettent une circulation intense. A la veille de la guerre, un réseau d'autostrades a été amorcé pour faciliter la sortie de Paris aux véhicules automobiles. Compte tenu du coefficient de dépréciation monétaire, les dépenses pour les routes ont plus que quintuplé d'une guerre à l'autre.

Si la longueur fréquentée des fleuves, rivières et canaux [2] a diminué, le trafic kilométrique a sensiblement augmenté grâce à l'aménagement du réseau. L'Etat a soutenu financièrement les ports autonomes. Depuis la guerre de 1914-18, l'Etat est venu en aide à la marine marchande par des primes à l'armement et par des subventions. Les raisons qui déterminent l'aide financière de l'Etat à l'exploitation de la marine marchande sont multiples : la préoccupation d'assurer des relations postales normales, constantes et régulières [3], le souci de soutenir la lutte de notre pavillon dans la marine internationale [4], le désir d'assurer à nos chantiers navals une activité normale.

1. Ces dépenses subirent une hausse sensible dans les premiers budgets d'après-guerre en raison de la nécessité de remettre en état un réseau très endommagé par les opérations militaires et l'usure.

2. Notons dans le budget de 1945 une subvention de 175 millions à l'Office national de la navigation.

3. Budget de 1945 : Marine marchande, subvention de 363 millions pour les services maritimes postaux.

4. La construction du paquebot « Normandie » a été à la charge de l'Etat au titre du ministère des Finances; le budget de 1943 prévoit 31,9 millions pour « le service des emprunts contractés pour la construction du paquebot « Normandie ».

2° CHEMINS DE FER ET AVIATION COMMERCIALE.

Lors de la constitution de la Société nationale des chemins de fer francais, l'Etat s'est assuré 51 0/0 du capital-actions. A l'occasion de l'unification de l'administration et de la gestion en 1937, l'Etat a consacré la qualité de service public des transports ferroviaires en prenant définitivement à sa charge les déficits du passé occasionnés par la politique tarifaire. Mais comme le fonds commun institué en 1921 a été incapable de faire face aux excédents de dépenses des réseaux, l'Etat a assumé en droit (convention de 1921) le déficit de la période transitoire de 1921 à 1926 (5 milliards) et en fait les déficits de la période ultérieure, jusqu'à la constitution de la S. N. C. F., soit 28 milliards pour les années 1927 à 1937. Pour couvrir les découverts, les compagnies ont emprunté pour le compte de l'Etat qui assume le service des emprunts. A ce double titre, le budget de 1945 (ministère des Finances) prévoit au chapitre 15 le remboursement à la Société nationale des chemins de fer des charges des emprunts émis par les grands réseaux en couverture des insuffisances d'exploitation (1.311 millions).

En vertu du régime du 31 août 1937, l'Etat s'est engagé à supporter au début l'intégralité des charges de capital des réseaux (3.850 millions en 1938) et à ne les incorporer que progressivement, entre 1939 et 1942, dans le budget de la nouvelle Société nationale.

Pour supporter ces charges au fur et à mesure qu'elles venaient s'intégrer dans son budget et pour équilibrer son compte d'exploitation, la S. N. C. F. devait être habilitée à relever ses tarifs. En fait, deux ajustements des prix des transports ont été tentés en 1937, mais l'Etat n'a pas pu se résigner à rendre aux tarifs leur caractère commercial. Ceux-ci sont restés dominés par la notion de service public. Les relèvements de tarifs intervenus au cours de la guerre de 1939-45 ont eu pour but de compenser en partie les effets de la dépréciation monétaire et de freiner les transports devenus difficiles en raison de la pénurie des locomotives et des wagons. Les déficits se sont réinstallés et c'est le Trésor qui les a pris à sa charge. Aussi le rapport au « Chef de l'Etat » précédant le projet du budget de 1943 parle des « efforts faits par le Trésor » pour réduire le déficit de la S. N. C. F. En 1944, la charge du déficit supportée par le Trésor a dépassé 15 milliards.

Quant à l'amortissement de la dette des grands réseaux de chemins de fer, en application de la convention du 12 novembre 1938, la Caisse autonome d'amortissement en assume une part. Dans le budget de 1945 figure sous « Produits divers », « Finances », à la ligne 156, une somme de 1.300 millions, représentant la « Part de la Caisse auto-

nome dans l'amortissement de la dette des grands réseaux de chemins de fer » [1].

En matière de navigation aérienne, l'aide de l'Etat à la construction est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit d'un transport nouveau dont le trafic n'augmente que très lentement par rapport à la capacité. L'intervention financière de l'Etat s'impose d'autant plus que l'aviation commerciale assume des services publics nombreux. En France, avant la guerre, la Compagnie « Air-France », qui a le monopole continental et transatlantique de la navigation aérienne, avait reçu de l'Etat des subventions dites indirectes qui constituaient pour ainsi dire des primes en nature à la construction. Des avions étaient mis gratuitement à sa disposition sur certaines lignes, comme celle de l'Amérique du Sud; en plus l'Etat participait à la mise au point des prototypes, ne laissant à la charge d'Air-France que le prix de série des appareils.

En matière d'exploitation, Air-France touchait des subventions directes d'après le nombre de voyages effectués, avec un plafond. Avant la guerre, les subventions avaient atteint 200 millions par an [2]. La nationalisation des services aériens commerciaux a été envisagée pour l'après-guerre.

3° Extension de la notion de service public et nationalisation.

La rigueur du rationnement et de la répartition est à l'origine d'une nouvelle intervention qui a eu des répercussions sur le budget. En assumant la responsabilité de réagir contre la hausse des prix de vente, en dépit de certains relèvements inévitables des prix de revient, l'Etat a dû couvrir la différence par le budget. C'est ainsi que celui de 1945 prévoit 7,6 milliards pour la limitation du prix du pain (Finances, chapitre L. A.) et 3 milliards pour la péréquation du prix du charbon [3].

On a pu dire qu'en période de pénurie il appartenait à l'Etat d'assurer un nouveau service public, celui de maintenir les prix à un niveau aussi bas que possible. Dans l'espèce, la réaction contre la hausse des prix, doublement justifiée par la rareté relative et l'inflation, a été réalisée sur le dos du contribuable. Le mécanisme des

1. Les P. T. T. font l'objet d'un budget annexe qui comporte deux sections. La première, dite ordinaire (exploitation) verse un excédent (non précisé dans le budget de 1945) au budget général; la seconde section, dite extraordinaire (travaux et reconstruction) est alimentée presque exclusivement par des avances du Trésor (846 millions en 1945) et des versements du budget ordinaire (923 millions en 1945).

2. Voir notre ouvrage : *L'intervention de l'Etat en matière économique*, Paris, 1939.

3. En septembre 1945, la stabilisation du prix du lait, du beurre (baisse de 25 francs par kilo), de la viande et du sucre a motivé une sérieuse extension du régime des subventions, qui dépassent 40 milliards (transports non compris).

subventions a eu cette conséquence paradoxale de permettre aux riches aussi bien qu'aux pauvres de s'approvisionner, grâce aux deniers de l'Etat, à bon compte en denrées et marchandises essentielles [1]. En Angleterre, les subventions financées également par le budget ont pris initialement un plus grand développement qu'en France (230 millions de livres en 1944) [2], mais elles y présentent un inconvénient moindre qu'en France puisqu'elles sont pratiquement supportées par les riches grâce à la progressivité de l'income tax et que le défaut d'inflation en limite leur répercussion budgétaire.

L'écart entre les prix de revient et le prix de vente s'est accentué, au détriment du budget, après la nationalisation des houillères. Y a-t-il là une relation de cause à effet ? Il est trop tôt pour le dire. A la différence de la « nationalisation *ratione personae* » de certaines entreprises qui apparaît plutôt comme une action punitive de droit pénal contre ceux qui sont accusés d'avoir collaboré avec l'ennemi, la « nationalisation *ratione materiae* » semble avoir un fondement économique : lorsqu'une industrie relève du service public, c'est-à-dire qu'elle revêt un intérêt vital du point de vue national, elle doit être retirée soit à la propriété privée, soit à la gestion privée, pour passer à l'Etat. Dans la première acception du terme, la nationalisation engage les finances de l'Etat et grève le budget (extraordinaire) pour autant que l'Etat rachète les titres de propriété privée. Au contraire, aucune répercussion directe sur le budget ne se produit lorsque l'Etat assume la gestion ou le simple contrôle des entreprises sans en revendiquer la propriété. La houille et l'électricité sont-elles déjà entrées dans la phase du service public, comme l'ont fait la plupart des transports ? La question est posée en France, la réponse qui lui sera donnée met en jeu des intérêts politiques plutôt que des considérations techniques et économiques. Accidentellement, l'Etat a dû « ramasser » des entreprises défaillantes d'un intérêt vital pour l'économie à la suite de crises économiques.

§ 3. — Les dépenses occasionnées par la crise.

1° Budget ordinaire et Trésor [3].

La crise a sur les finances publiques deux sortes de répercussions : d'une part, elle accroît le nombre des travailleurs secourus par la col-

1. Le Trésor couvre aussi la différence entre le prix d'achat et le prix de vente de la laine (600 millions) et l'insuffisance du prix de vente de la margarine (200 millions).

2. Mais contrairement à ce qui s'est passé en France, ces subventions ont été stabilisées dans la suite.

3. Nous incorporons dans le budget ordinaire les deux postes budgétaires appelés indûment extraordinaires : Equipement et liquidation des charges de la guerre.

lectivité (nationale et locale), en raison du chômage; d'autre part, elle nécessite des dépenses d'ordre économique pour protéger l'agriculture, l'industrie et le commerce.

Les dépenses de l'Etat pour combattre le chômage ont passé de 190 millions en 1931-1932 à 384 millions en 1932 (9 mois), à 487 millions en 1933, à 598 millions en 1934, à 1.024 millions en 1935 et 1.053 millions en 1936. En 1940 le Fonds national de chômage demandait 575 millions, en 1943 une somme de 400 millions (Travail). Après la libération, qui a mis fin à la déportation d'ouvriers, les difficultés d'approvisionnement persistantes (charbon, matières premières) ont déterminé une recrudescence du chômage qui a motivé l'inscription dans le budget de 1945 (Travail) d'un crédit de 1.800 millions de francs.

Les dépenses d'ordre économique provoquées par la crise figurent dans des comptes spéciaux, exceptionnellement dans le budget. En 1931, le Trésor a fait des avances pour renflouer la Banque d'Alsace et de Lorraine (909 millions) et pour assainir la B. N. C. (2.215 millions). Ces avances peuvent être considérés en grande partie comme des dépenses publiques puisque le remboursement n'en est assuré qu'en partie.

Pour le soutien du marché du blé, deux comptes ont été successivement ouverts, le premier intitulé « avances à la Caisse nationale de crédit agricole en application des lois relatives à la défense du blé », le second pour la « défense du marché du blé » (1.064 millions en 1935). Le dernier été réorganisé par le décret du 24 avril 1936 et la loi budgétaire du 31 décembre 1936.

D'une façon générale, la crise économique détermine surtout des dépenses de démarrage, mises à la charge des budgets extraordinaires.

2° Budgets extraordinaires.

Depuis 1929, les crises ont motivé en France la mise en chantier de plans d'outillage ou de travaux. En 1931, c'est le plan Tardieu d'outillage national[1] sanctionné par la loi du 19 mars 1931 qui prévoit un crédit de 670 millions à prélever sur les excédents budgétaires; il est suivi d'un plan de travaux portant sur 3.476 millions (loi du 28 déc. 1931) et financé par l'emprunt. Après le plan Marquet de 1934[2], la France a connu successivement les Fonds d'armement, d'outillage et d'avances sur travaux en 1936 et les Comptes des investissements en capital à partir de 1937. Voici qu'elle a été l'importance de ces véritables budgets extraordinaires :

1. Conçu primitivement comme budget de cinq ans comportant en tout 5 milliards de crédits, le plan avait été repoussé par le Parlement.
2. V. ci-dessus, p. 57.

		Dépenses effectives.
1936	Fonds d'armement, etc...............	9,5 milliards.
1937	Compte des investissements en capital.	15,6 —
1938	— — —	19,0 —
1939	— — —	51,6[1] —

Ces comptes comportent en majeure partie des dépenses pour la défense nationale.

§ 4. — Les dépenses d'armement et de guerre.

1° Les *dépenses militaires* proprement dites varient d'un budget à l'autre suivant les besoins de la défense nationale. En 1936, l'ensemble des dépenses des ministères de la défense nationale atteint 14,4 milliards, contre 7 milliards en 1920. A partir de 1936, les dépenses militaires se répartissent sur le budget ordinaire et les comptes des investissements (v. ci-après). Le budget de 1943 se ressent de la démobilisation de l'armée d'armistice. D'une année à l'autre, les crédits militaires du budget ordinaire se sont trouvés réduits dans les proportions suivantes (millions de francs)[2] :

Budget de :	Guerre.	Marine de guerre.	Aviation.	Total.
1942.......	16.123	6.952	6.114	29.189
1943.......	10.194	2.215	1.571	13.980
1944.......	9.458	3.297	1.580	14.335

La compression des crédits militaires de 1942 à 1944 ressort donc à plus de 15 milliards de francs.

2° Dans la mesure où elles ne sont pas couvertes par les recettes du budget ordinaire, les *dépenses d'armement* donnent lieu, à partir de 1936 surtout, à l'ouverture des budgets extraordinaires. Voici quelle a été la part de la défense nationale dans les budgets et comptes extraordinaires ouverts à partir de 1936 (milliards) :

1. Les prévisions primitives avaient porté sur 27 milliards. Les crédits additionnels de guerre ont élevé ce chiffre à 51 milliards (V. Doc. nº 225 de l'Assemblée consultative, *loc. cit.*, et le chapitre consacré aux lois de programme, ci-dessus, p. 57).

2. A partir de 1931, une partie des charges de l'armement figure dans des comptes spéciaux divers du Trésor : organisation défensive des frontières, programme de travaux intéressant la défense nationale, installations et matériel d'armement.

		Total.	Défense nationale.
		—	—
1936	Fonds d'armement..............	9,5	6,8
1937	Compte des investissements......	15,6	9,5
1938	— —	19,0	17,0
1939	— —	51,6	49,7

3° Les *dépenses de la guerre de 1939 à 1945* (1er sept. 1939 au 31 déc. 1944) s'élèvent à 1.959 milliards de francs. En raison de la dépréciation verticale du franc, elles sont difficilement comparables aux dépenses correspondantes des années 1915 à 1918 (134 milliards)[1] :

	1915	1916	1917	1918
	—	—	—	—
Dépenses de l'Etat (en milliards de francs)................	21,6	28,3	39,4	44,7

Les dépenses de guerre sont responsables du gonflement rapide de la dette publique, qui incorpore par ailleurs l'équivalence des déficits budgétaires des années de paix. La dette publique grève le budget ordinaire par la charge des intérêts, alors que l'amortissement en incombe à la Caisse autonome[2].

§ 5. — La dette publique, reflet des charges croissantes de l'interventionnisme.

Dans son discours prononcé à l'Assemblée consultative le 29 mars 1945, le ministre des Finances a rappelé qu'au 31 décembre 1944 la dette publique sous toutes ses formes, y compris les avances de la Banque de France, s'élevait à 1.800 milliards, soit quatre fois le volume de la dette en août 1939.

Voici comment la dette publique a évolué depuis lors :

Dette publique en fin de mois.

	Dette totale.		Dette à intérêt.		Dette dans les banques d'émission.
	Milliards.	Indices.	Milliards.	Indices.	
	—	—	—	—	—
Août 1939......	446	100	410	100	36
— 1941......	821	184	519	151	202
— 1943......	1.231	275	858	212	364
— 1944......	1.523	342	1.006	246	517
Déc. 1944......	1.610	361	1.154	282	456

1. V. ci-dessus, pp. 118 et s., nos évaluations en pouvoir d'achat.
2. Qui supporte en plus la charge d'intérêt de sa dette propre.

Pour arriver au chiffre cité par le ministre à la date du 31 décembre 1944, il convient d'ajouter à la dette proprement dite :

	Environ.
Dette du gouvernement provisoire contractée dans l'Empire........................	50 milliards.
Prélèvements sur les correspondants et dépôts (libres et bloqués) au Trésor.............	100 —
Dette contractée au titre du prêt et bail 1943.	» —

La dette totale comprend celle de la Caisse autonome [1].

Si le capital de la dette a quadruplé de fin août 1939 à fin décembre 1944, la charge d'intérêt a augmenté dans une proportion bien moindre, d'abord parce que le taux de l'intérêt n'a cessé de baisser, ce qui a permis à l'Etat et à la Caisse autonome de procéder à des conversions, ensuite parce que la part de la dette sans intérêt (avance de la Banque) dans la dette globale n'a cessé de s'accroître.

Les crédits ouverts au titre de la dette publique pour le budget de 1939 s'élèvent à 14.937 millions [2], les crédits correspondants du budget de 1945 se chiffrent par 29.899 millions [3]. Tandis que le « poids » de la dette en capital a quadruplé d'une période à l'autre, la charge en intérêt a simplement doublé. Ces résultats ne subissent guère de changement lorsqu'on ajoute à l'intérêt supporté par le budget celui qui est inscrit dans les comptes de la Caisse autonome :

Charge des intérêts des bons Défense nationale et des titres de remplacement.

1939	1940	1944 [4]
2.020 millions.	1.700 millions.	2.200 millions.

1. Celle-ci s'élevait fin 1943 à 58 milliards; voir tome II, 2e édition du *Précis*, p. 46, et tome IV, 1re éd., pp. 147 et s.

2. Crédits servant de base au règlement final de l'exercice 1939 : 15.345 milliards; droits constatés : 15.213 milliards ; dépenses mandatées : 13.994 millions.

3.

Dette perpétuelle........................	3.000	millions.
— amortissable........................	12.366	—
— à moyen terme........................	149,9	—
Compensation aux petits rentiers........	152	—
Dette flottante........................	14.006	—
Dette extérieure........................	224	—
Dépenses communes........................	1	—

4. Projet de budget de la Caisse autonome pour 1945 : 2.270 millions.

En 1936, comme en 1911 [1], la charge de la dette publique avait représenté 25 0/0 des dépenses globales. En 1939, la situation se présente ainsi :

	Budget de 1939.	Proportion.
Crédits ouverts	66.564 millions.	
Dette publique	14.937 —	24 0/0
Crédits servant de base au règlement de l'exercice	107.975 —	
Dette publique	15.345 —	14 0/0

Le budget de 1945, qui se totalise par 214 milliards de crédits, prévoit, au titre des intérêts de la dette, 29,9 milliards; la charge budgétaire de celle-ci ressort donc toujours à 14 0/0.

D'après les déclarations du ministre des Finances [2], la dette de l'Etat se composait ainsi en pourcentages au 31 décembre 1944 (par rapport à fin 1939) :

	1944	1939
Dette à court terme (2 ans et moins)	38	14
— à moyen terme et long terme (plus de 2 ans)	35	78
— envers la Banque d'émission	27	8
	100	100

La statistique de la dette reflète donc dans le capital beaucoup plus que dans l'intérêt l'intensification de l'interventionnisme de l'Etat motivé par les guerres, les crises cycliques et les changements de la structure économique.

1. *Répartition des dépenses (0/0).*

	1911	1936
Dette intérieure	24	25
Traitements et indemnités	25	16
Pensions et retraites	6	7
Pensions militaires d'invalidité	1	10
Assistance	5	6
Autres dépenses	39	36
	100	100

2. *Loc. cit.*

TROISIÈME PARTIE

Dynamisme budgétaire.

Depuis l'affirmation du capitalisme, l'évolution économique est caractérisée par des cycles. Des phases de dépression succèdent aux phases de prospérité, après des crises plus ou moins violentes. Les cartels ont vainement essayé d'atténuer et même d'éliminer ces oscillations par le contrôle des marchés et par des tentatives d'adapter la production à la consommation et le prix de vente au prix de revient. La guerre de 1914 à 1918 a suspendu ces oscillations, la production trouvant dans les besoins illimités des hostilités un aliment constant. Mais dès 1920 la transition de l'économie de guerre à l'économie de paix a fait surgir une crise violente suivie elle-même d'un nouveau cycle du type classique. Depuis la crise de 1929-31, le rythme est devenu irrégulier et dans le temps et dans l'espace. A la faveur du rééquipement du pays, des grands travaux et du réarmement, l'Allemagne a connu depuis 1934 un mouvement ascendant quasi ininterrompu, que la seconde guerre mondiale a soutenu et exaspéré. Dans les autres pays, on a d'abord essayé sans grand succès d'atténuer les oscillations par des mesures monétaires (open market) et par l'action sur le pouvoir d'achat ; mais la reprise n'a fini par triompher sur les oscillations brèves que grâce au réarmement massif, qui a conjugué les tendances éparses à l'amélioration résultant de l'intervention de l'Etat dans la production et dans la répartition.

L'économie dirigée d'après-guerre mettra-t-elle fin aux cycles? En attendant de savoir qui dirigera l'économie et vers quelle fin, il est permis de douter qu'une évolution uniformément progressive — pour employer une expression du professeur Cassel — succède au mouvement de va-et-vient d'autrefois. Le rythme est inhérent à la vie humaine, il domine les saisons, il ne sera pas absent du devenir économique. On ne peut concevoir qu'une autorité, quelle qu'elle soit,

puisse adapter d'une façon permanente la production à la demande, essentiellement élastique, mouvante et capricieuse.

Quoi qu'il en soit, les finances publiques se ressentent profondément des fluctuations économiques. Les phases de prospérité se traduisent généralement sinon par des excédents budgétaires, du moins par une certaine aisance de la trésorerie ; celle-ci favorise l'interventionnisme de l'Etat, qui n'est pas toujours exempt de gaspillage. Les crises, au contraire, et les phases de dépression qui leur succèdent donnent lieu à de sérieuses moins-values fiscales.

Les mouvements cycliques posent dans toute son ampleur le problème de l'équilibre budgétaire. Une première méthode consiste simplement à réagir contre les crises. On recherche un nouvel équilibre par un aménagement adéquat des dépenses ou des recettes. Mais la préoccupation de remettre en harmonie l'actif et le passif du budget n'est pas exempte de l'ambition d'influencer la conjoncture par des manipulations budgétaires. Et c'est ainsi que la voie est ouverte à une méthode plus radicale : abandonner temporairement l'équilibre, stimuler l'économie par un renforcement des dépenses alimentées par l'emprunt financier ou monétaire et rechercher dans une reprise ainsi provoquée ou encouragée les moyens financiers susceptibles de rétablir l'équilibre au bout d'une période plus ou moins longue. C'est ici que le budget annuel rejoint le plan économique et financier de plusieurs années.

La politique systématique des dépenses publiques met en relief toute l'ampleur du mécanisme financier. Si, du côté de l'actif, le budget apparaît comme une pompe aspirante des revenus, dont l'action a pour effet de restreindre la consommation, l'épargne et l'investissement, du côté passif le budget agit, par l'action des dépenses, comme une pompe refoulante de revenus qui viennent se répandre dans l'économie et ouvrir de nouvelles possibilités de consommer et de former du capital. Ainsi la technique budgétaire apparaît comme un vaste filtre par lequel passent incessamment des revenus et des fractions de capital : les clients du budget (fonctionnaires, rentiers etc.) reçoivent le pouvoir d'achat dont d'autres se privent (contribuables). Souvent les bénéficiaires du budget se confondent avec ses victimes, dans les hypothèses, par exemple, où le fonctionnaire paie l'impôt sur les traitements, où le rentier est contribuable au titre de l'impôt général sur le revenu.

L'action du filtre est de la plus haute importance, non seulement du point de vue social de la distribution des revenus et du bouleversement des classes qui peut en résulter, mais encore du point de vue de la conjoncture économique. Lorsque la prospérité occasionne des plus-values budgétaires, faut-il accélérer l'amortissement et déverser des capitaux dans une économie déjà pléthorique ? Quand l'économie pâtit de la dépression, faut-il répandre du pouvoir d'achat par le

budget et aggraver le déficit, qui est une conséquence de la crise ?
Les problèmes de l'équilibre budgétaire et du filtre sont solidaires, nous les étudierons séparément dans un but de simplification et de clarification d'un mécanisme qui apparaît comme l'un des plus délicats de notre complexité économique.

CHAPITRE PREMIER

ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE [1]

Les finances d'un Etat sont fonction de sa structure économique, qui exerce à son tour une profonde répercussion sur la conjoncture. L'équilibre budgétaire dépend tout d'abord de l'équilibre économique. Quels sont les rapports entre les ressources agraires et industrielles d'un pays ? Dans quelle mesure l'insuffisance des richesses nationales est-elle compensée par le recours à des biens et à des services internationaux ? L'épargne intérieure suffit-elle à financer l'économie, laisse-t-elle au contraire un excédent de capitaux exportables ou est-elle tributaire de capitaux étrangers ? C'est dans ce cadre général de l'équilibre économique que se pose le problème de l'équilibre budgétaire : Comment est-il réalisé au cours de l'évolution cyclique ?

SECTION I

LE CADRE STRUCTUREL DU DYNAMISME BUDGÉTAIRE

1° Structure économique et budget.

La division internationale des ressources économiques semble bien compromise. Les guerres favorisent la suffisance des pays qui y sont impliqués, les pays agraires s'industrialisent, les pays industriels développent leur économie agraire.

a) *Economie agraire et économie industrielle.*

Pendant le XIXe siècle, l'agriculture prédominait en France. Cette situation a facilité la solution du problème budgétaire. Sans doute les paysans paient relativement peu d'impôts, mais en revanche les services publics, économiques et sociaux d'un Etat agraire sont assez

1. Voir sur l'équilibre économique, notre étude dans la *Revue économique internationale*, 1934.

peu développés et peu coûteux. D'autre part, l'agriculture est, en France au moins, l'un des principaux foyers de l'épargne. En effet, dans les campagnes les dépenses en argent sont relativement modestes, le paysan s'approvisionne en grande partie par ses propres ressources et économise ainsi les frais de distribution alimentaire ; il ne connaît pour ainsi dire ni les dépenses de loyer, ni les dépenses de luxe. Pour toutes ces raisons, l'agriculture est à même de constituer un réservoir de capitaux disponibles pour les autres compartiments de l'économie et en particulier pour l'Etat, auquel elle prête très volontiers, compensant aiusi sa réticence en matière fiscale.

En France, la thésaurisation est particulièrement importante dans les campagnes : les quelque 200 milliards de francs de billets que les paysans ont accumulés pendant la guerre étaient équivalents d'un prêt égal sans intérêt à l'Etat. Avant l'échange des billets en juin 1945, les signes monétaires ont afflué en partie aux banques, aux caisses d'épargne et au Trésor et ont été convertis en bons à court terme.

Si les crises de structure sont susceptibles d'être profondes, les mouvements de conjoncture sont moins sensibles dans l'économie agraire que dans l'économie industrielle et commerciale. Aussi, dans l'ensemble, l'intervention de l'Etat dans l'agriculture est-elle relativement modérée et peu coûteuse. Tous ces facteurs facilitent la solution du problème budgétaire. Jusqu'en 1914, l'Etat français n'a pas eu beaucoup de peine à équilibrer ses budgets avec les ressources ordinaires; les budgets extraordinaires ont été relativement rares et peu importants.

La transition d'une économie agraire prédominante vers une économie mixte ne complique pas *a priori* l'aménagement du budget. Dans la mesure où l'épargne paysanne se déverse dans l'industrie et la fructifie, elle y favorise la croissance des revenus (profits et salaires) que l'Etat a beaucoup de facilité à soumettre à l'impôt. Les contributions sur les revenus du travail, du capital et de l'activité commerciale sont plus faciles à asseoir et à percevoir que les contributions foncières (propriété non bâtie et bénéfices agricoles). Mais en France l'épargne rurale a longtemps délaissé l'industrie, elle s'est dirigée de préférence vers les placements publics et extérieurs. Aussi l'équilibre économique qui a fini par s'établir entre l'agriculture et l'industrie n'a-t-il pas été consacré par la pénétration des ressources financières d'une branche dans l'autre. D'un autre côté, l'industrialisation croissante du pays a lourdement grevé le budget. Si le rendement des impôts de provenance industrielle et commerciale s'est rapidement accru, les dépenses budgétaires directes et indirectes en faveur du secteur non agricole ont augmenté plus vite encore. Les charges de l'Etat en matière d'assistance et d'assurances sociales se sont accentuées au fur et à mesure que la main-d'œuvre industrielle s'est développée. Les assurances sociales en faveur de l'agriculture sont venues beau-

coup plus tard, elles constituent pour les finances de l'Etat une charge moindre que les assurances industrielles. Ainsi les allocations familiales agricoles sont financées en grande partie par le Fonds de solidarité agricole qui est alimenté par des recettes d'affectation [1].

C'est dans le secteur industriel encore qu'a pris naissance la notion de responsabilité de l'Etat envers le travail. Le budget a commencé par assister les ouvriers sans travail, puis il a pris en charge le coût des travaux organisés pour résorber le chômage. Les budgets extraordinaires, exceptionnels autrefois, sauf en cas de guerre et pour liquider les conséquences de la guerre, sont devenus permanents aujourd'hui du fait de l'intervention de l'Etat sur le marché du travail et dans la production. Le soutien de l'industrie par l'Etat a pris une autre forme budgétaire, celle du subventionnisme ferroviaire. Depuis une vingtaine d'années, les chemins de fer ont cessé d'être une exploitation capitaliste pour devenir un véritable service public. La politique des tarifs, pendant longtemps anormalement bas, a valu aux chemins de fer des déficits que le budget a dû supporter intégralement [2].

Si les charges budgétaires occasionnées par l'industrialisation ont crû plus rapidement que les impôts sur les bénéfices et les revenus de capitaux, le budget a été affecté en outre par l'irrégularité du produit de ces contributions. L'agriculture et la propriété foncière paient peu, mais régulièrement. Les impôts sur l'industrie et le commerce, au contraire, notamment ceux sur les transactions, ont des rendements très sensibles à la conjoncture. Les déficits cycliques du budget sont plus prononcés dans un Etat mixte ou fortement industrialisé que dans un Etat agricole. L'industrie est plus ouverte aussi que l'agriculture aux influences cycliques internationales, que les pouvoirs publics cherchent à atténuer par la protection douanière.

b) *Economie intérieure et économie extérieure.*

Le libre-échange, même relatif, a pratiquement cessé au lendemain de la première guerre mondiale. Le protectionnisme, qui s'est généralisé en attendant la fermeture autarcique de certaines économies, a d'abord une répercussion financière directe sur le budget. L'importation de la plus grande partie des marchandises donne lieu à la perception soit de droits financiers (Angleterre), soit de droits de douane qui constituent une ressource budgétaire importante. Avant la dernière guerre, la France a pu couvrir ses dépenses jusqu'à concurrence de 8 à 12 milliards de francs par les recettes douanières. Lorsque les conséquences de l'armistice ont arrêté les échanges avec les pays extra-européens, le produit des droits de douane est tombé

1. Voir ci-dessus, p. 35.
2. Voir ci-dessus, IIe Partie, p. 130.

à deux milliards[1]; l'équilibre budgétaire a été sérieusement affecté par les répercussions financières d'un changement de structure économique. Bien plus, les exportations forcées, sans contre-partie, que la France était obligée de diriger sur l'Allemagne ont eu pour effet de grever le budget directement de charges financières qui compensent, et bien au delà, les maigres recettes douanières. Le Trésor français a consenti, jusqu'en août 1944, en tout 156 milliards d'avances au clearing franco-allemand pour régler nos exportateurs, en attendant que le produit des importations, très en retard, puisse fournir les éléments de la compensation. Il est à craindre qu'une partie de cette avance ne tombe à la charge définitive du budget français.

La participation d'un pays au commerce international, en dehors du cas probablement temporaire de l'autarcie nationale ou continentale, reporte sur le budget les conséquences des fluctuations cycliques.

En phase de prospérité, les importations ont une tendance à augmenter; l'industrie s'approvisionne en matières premières et en outillage pour faire face à des demandes accrues du marché intérieur; l'augmentation générale des revenus permet d'intensifier les achats de denrées à l'étranger. Le produit des droits de douane augmente cycliquement. En phase de dépression, les importations ont au contraire une tendance à se restreindre. Les exportations n'augmentent qu'avec la baisse des prix; souvent il faut les « forcer » à l'aide de primes qui grèvent le budget. Celui-ci se ressent de ce mouvement alternatif par les variations des recettes douanières. Lorsque le marché intérieur est encombré, l'Etat facilite les exportations par des primes ou subventions qui ont, elles aussi, leur répercussion directe ou indirecte sur le budget[2]. En tout état de cause, les variations de la balance commerciale affectent l'équilibre de la balance des paiements, influencée d'ailleurs par les mouvements des capitaux.

Les migrations internationales de capitaux se produisent sous l'influence de facteurs économiques et politiques, elles se répercutent plus ou moins sensiblement sur le budget.

Le reflux en France, à partir de 1926, des capitaux qui avaient cherché refuge à l'étranger pendant la période d'inflation monétaire et d'instabilité politique a singulièrement facilité l'assainissement des finances publiques. Les billets créés pour résorber les devises ont abouti au Trésor qui a utilisé les dépôts qui lui ont été confiés pour

1. Il est remonté à 3 milliards en 1945.

2. Grâce aux taux des changes anglo-saxons maintenus artificiellement bas (50 francs le dollar, 200 francs la livre), les importations s'effectuent en 1945 dans des conditions exceptionnellement favorables. Aussi l'Etat français envisagerait-il de les taxer et d'affecter le produit financier ainsi obtenu à verser des primes à l'exportation. Ne vaudrait-il pas mieux ajuster les changes à la parité des pouvoirs d'achat ?.

rembourser une partie des avances de la Banque de France. Le budget a été délivré de la menace de remboursement des bons de la Défense nationale; l'équilibre budgétaire a pu se rétablir progressivement à la faveur de la reprise consécutive à la crise de stabilisation, grâce aussi à la réduction de la charge des emprunts et à l'augmentation des impôts facilement supportée par une économie garnie de capitaux. A partir de 1935, l'exode des capitaux a, au contraire, précipité le déséquilibre budgétaire, déterminé par le cumul des crises économiques et politiques. L'inflation a dû suppléer au manque de capitaux et alimenter en partie les budgets ordinaires et extraordinaires alourdis par des dépenses de « renflouement ». Un contrôle des changes rigoureux a été institué dans la suite.

La structure tant intérieure qu'extérieure, tant économique que politique, se reflète donc dans les budgets et conditionne la solution du problème cyclique.

2° Théories cycliques du budget.

Si les complications de la structure ne venaient pas à affecter le mouvement cyclique, il semblerait relativement facile, sinon de réaliser strictement l'équilibre du budget, du moins d'atténuer le déséquilibre.

Dans le cadre du budget ordinaire, la solution technique la plus simple du problème cyclique consiste à atténuer les dépenses en période de crise et de dépression et de dégrever le contribuable en phase de prospérité. Cependant, cette méthode purement financière entraîne des difficultés économiques et des troubles sociaux qui conduisent pratiquement à l'abandonner. Si l'on s'en tient au cadre annuel du budget, on se trouve pratiquement amené à appeler au secours du budget ordinaire en difficulté un ou plusieurs budgets extraordinaires. L'emprunt est considéré comme légitime pour financer non seulement le déficit de crise, mais encore les travaux susceptibles de la combattre et de ramener la reprise qui, elle, doit fournir les moyens de faire face au service des emprunts contractés pour alimenter le budget extraordinaire. Mais en fait, l'élargissement du cadre budgétaire aboutit pratiquement à sacrifier la notion de l'équilibre comprise au sens étroit du mot; celui-ci est en effet incompatible avec le recours au crédit, surtout lorsque — l'expérience le prouve — l'emprunt contracté pour combattre une crise n'est jamais remboursé avant qu'éclate une nouvelle crise. Ne vaut-il pas mieux avouer que dans une économie marquée par un interventionnisme croissant de l'Etat, il est impossible à la longue de faire face aux dépenses publiques avec le produit des recettes normales (douanes, taxes, impôts) ? La notion étroite de l'équilibre comporte, en effet, une contradiction flagrante. Le budget est un acte politique, tous les

publicistes s'accordent pour le dire. Dès lors, les dépenses déterminent le volume du budget, elles ont la préséance sur les recettes [1]. L'équilibre suppose donc l'extensibilité de ces dernières au gré des dépenses. Or c'est ici qu'intervient l'économiste pour tracer des limites à l'impôt. En économie normale [2], qui renonce délibérément au secours de l'inflation, l'impôt ne peut pas dépasser une certaine proportion du revenu national, si l'on veut éviter le découragement de l'initiative, l'abstention de l'épargne, l'amputation du capital, en un mot la crise. Si donc les dépenses sont politiquement extensibles sans limite, il faut admettre aussi l'extension des produits normaux du budget par le secours de l'emprunt, c'est-à-dire l'ouverture de budgets extraordinaires. Du coup se trouve élargie la notion de l'équilibre et cet élargissement aboutit à son abandon progressif. Si l'équilibre strict avait encore un sens financier en période de prospérité, où les recettes sont élastiques, il deviendrait un non-sens économique en période de dépression, où il n'en est pas de même. Le sauvetage de l'équilibre économique ne vaut-il pas la peine de sacrifier l'équilibre financier ? Pour renflouer l'économie, pour résorber la crise, il faut dépenser; or on ne le peut matériellement qu'en empruntant. Le produit de l'emprunt jeté dans la circulation sert à compenser par une intervention publique l'initiative défaillante de l'économie privée.

Seulement, les auteurs de cette théorie, que nous aurons à confronter avec l'épreuve des faits, semblent quelque peu inquiets du sort des emprunts. Aussi sont-ils généralement d'avis de les limiter dans le temps, c'est-à-dire jusqu'à la période de la reprise qui fournirait les moyens, sinon de les rembourser intégralement, du moins d'en assurer le service des intérêts. Ainsi, l'équilibre abandonné dans le cadre annuel se rétablirait dans le cadre plus large du budget cyclique. Des auteurs plus hardis ne se préoccupent même pas de limiter l'emprunt dans le temps. Si les dépenses de l'Etat augmentent les revenus réels et le produit des impôts qui les frappent, l'emprunt n'est-il pas automatiquement compensé par les ressources fiscales ? Les économistes, qui hésitent à s'éloigner de la conception classique, soutiennent au contraire qu'en phase de dépression le recours à l'emprunt n'est pas indispensable. Ils estiment que des réserves peuvent être constituées en période de prospérité.

Ces réserves compenseraient les déficits des phases de dépression. Ce n'est que dans la mesure où les plus-values seraient insuffisantes ou disparaîtraient d'une phase cyclique à l'autre, que l'emprunt serait légitime pour établir un pont entre elles. Au terme de l'évolution de

1. Ci-dessus, p. 17.
2. L'aspect du problème change en économie de guerre lorsque de faux revenus s'ajoutent aux vrais revenus et lorsque la consommation est réduite dans la mesure où augmente l'effort fiscal.

cette théorie, nous trouvons la justification de l'emprunt comme tel, non seulement pour couvrir les déficits de crise, mais encore pour amorcer la reprise. L'aboutissement de la théorie du budget cyclique se trouve dans la pratique du « pump priming », qui ne se préoccupe plus du remboursement, dans la phase de prospérité, des emprunts émis en période de dépression.

Pour apprécier ces doctrines et leurs conséquences pratiques à leur juste valeur, nous examinerons préalablement l'influence exacte des cycles sur l'évolution des budgets.

SECTION II

L'INFLUENCE DES FLUCTUATIONS ÉCONOMIQUES SUR LE BUDGET

Nous entendrons le terme « fluctuations » dans un sens large en y englobant, outre les mouvements cycliques proprement dits, la conjoncture de guerre. Pour dégager l'influence de ces deux séries d'évolution sur le budget de l'Etat, nous retiendrons la période de 1929 à 1945 qui comprend dix années de paix [1] et six années de guerre.

§ 1. — **Les mouvements cycliques et le budget de l'Etat.**

Si la sensibilité cyclique des impôts a fait l'objet de nombreuses études [2], le comportement des dépenses au cours des cycles a moins retenu l'attention, c'est que le problème dynamique se pose autrement pour les dépenses que pour les recettes.

Au point de vue technique, les dépenses subissent simplement l'ambiance de la conjoncture, mais le degré de leur fluctuation dépend presque toujours [3] d'une intervention de l'autorité responsable du budget. Au contraire, le rendement des impôts établis dans des conditions déterminées d'assiette et de taux varie automatiquement au cours des phases cycliques. L'action du gouvernement peut amplifier ou atténuer ces variations. Au point de vue économique, le changement cyclique des dépenses est complexe ; il est difficile, sinon impossible, de démêler dans leur évolution la part qui revient aux

1. Cette période se ressent du réarmement, à partir de 1934 notamment.
2. D'Albergo (E.), *Della sensibilita delle imposte in rapporto alle fluttuazioni economiche*, in *La Riforma sociale* », 1934 ; Mering, *Neuere Untersuchungen über öffentliche Einahmen und Konjunktur*, *Finanzarchiv*, 1932-33 ; Neumark (F.), *Konjunktur und Steuern*, Bonn, 1930 ; Laufenburger (H.), *Fluctuations économiques et rendements fiscaux*, *R. E. P.*, 1933, et *The interplay of taxation and economic fluctuations*, *Index*, Stockholm, 1935.
3. Sauf en cas d'adaptation des dépenses à l'indice du coût de la vie. V. ci-dessous, p. 148 et 149.

mouvements de conjoncture de celle qui est due à des changements de structure. Au contraire, en matière fiscale, les derniers peuvent être distingués assez facilement des influences cycliques.

1° Les dépenses.

Normalement, les dépenses publiques sont d'autant plus sensibles aux fluctuations économiques qu'elles subissent plus directement l'influence des prix et du coût de la vie. Il en est ainsi des dépenses de matériel et de personnel.

Dans l'économie libérale ou simplement interventionniste, l'Etat subit les contre-coups des fluctuations de la production et des oscillations du marché. Les prix s'imposent à lui au même titre qu'aux particuliers; aussi est-ce sur le plan des marchés et fournitures pour les travaux, l'équipement et l'outillage que l'Etat a le moins d'initiative pour fixer le niveau des dépenses publiques, en tant qu'elles sont conditionnées par les prix.

Les rémunérations du personnel varient plus ou moins directement avec le coût de la vie.

En ce qui concerne les charges de capital du budget, elles se ressentent de l'évolution du taux de l'intérêt sur le marché. On doit donc s'attendre *a priori* à voir le passif budgétaire s'alourdir en période de reprise lorsque les prix haussent et que le taux de l'intérêt se raidit. Mais la réalité vivante est beaucoup plus complexe. Si, en principe, les pouvoirs publics prennent l'initiative d'engager les dépenses indépendamment des fluctuations, ils en subissent cependant le contre-coup plus ou moins direct grâce à certaines institutions techniques, telles que l'insertion dans les contrats de la clause « index » ou l'application de l'échelle mobile.

En sens inverse, des engagements politiques pris en période de prospérité, engagements qui tendent à augmenter les dépenses, peuvent projeter leur influence sur la phase de dépression et empêcher l'adaptation des dépenses aux oscillations cycliques. Enfin on peut concevoir qu'il se produit un certain décalage entre le mouvement de la conjoncture et l'évolution des dépenses publiques.

A) *La sensibilité à la conjoncture par l'échelle mobile.*

Dépenses de matériel. — Entendues au sens large du terme, ces dépenses englobent, outre les fournitures nécessaires au fonctionnement des services de l'Etat y compris les approvisionnements pour l'armée, les commandes au titre des travaux. Les marchés publics sont particulièrement sensibles à la conjoncture lorsqu'ils comportent la clause « index économique ». Déjà le cahier des conditions générales des ponts et chaussées, article 33 (rédaction de 1910), prévoit une inde mnité lorsque les prix subissent une augmentation telle que

la dépense totale des travaux restant à exécuter se trouve augmentée d'une fraction supérieure au 1/10e. Cet article est le précurseur des indices économiques inscrits dans les marchés de travaux publics. Bien que les effets des indices soient moins absolus en droit public qu'en droit privé, ils portent néanmoins un degré de sensibilité assez grand dans l'exécution des marchés et se répercutent assez rapidement sur les dépenses publiques[1].

Le mécanisme des indices joue aussi dans quelques pays en faveur des *dépenses du personnel*. Ainsi la Belgique a cherché par cette méthode à faire incomber automatiquement aux budgets de prospérité les relèvements des traitements et des pensions et à soulager les budgets de crise par des réductions également spontanées des mêmes charges. Les traitements et pensions belges suivent théoriquement une marche parallèle à celle de l'indice des prix de détail. En fait, leur adaptation « mécanique » au coût de la vie a été entravée à maintes reprises et de diverses façons. L'échelle mobile introduite en 1924, au moins partiellement, a été pratiquement suspendue pour les traitements pendant la crise de 1931 à 1935 et maintenue seulement pour les pensions. Le gouvernement voyait dans le système d'autoadaptation un cercle vicieux : la hausse des rémunérations entraînerait celle des prix et réciproquement. Quoi qu'il en soit, après des modifications empiriques, le régime de la mobilité des rémunérations a été rétabli par l'arrêté royal du 28 janvier 1935. Mais, en fait, le parallélisme entre les prix et les dépenses du personnel n'a jamais été rigoureusement chronologique, puisque les variations du volume des traitements ne deviennent proportionnelles à celles de l'indice qu'après un certain temps.

Malgré les réserves que commande l'expérience belge, l'échelle mobile comporte des avantages d'ordre politique. L'Etat a tout intérêt à ce que la question des traitements ne soit pas « remise sur le métier » à tout instant. A défaut d'une adaptation automatique des traitements et pensions, l'Etat est exposé à une pression très forte en période de hausse ; il n'ose généralement pas toucher aux rémunérations en phase de baisse. Seulement, du point de vue social il paraît injuste d'imposer aux agents de l'Etat la mobilité des traitements dans les deux sens, celui de la baisse aussi bien que celui de la hausse, alors que les ouvriers, qui sont généralement opposés à l'automatisme de l'adaptation, résistent à la diminution des salaires en période de crise tout en revendiquant et en obtenant généralement leur relèvement en phase de reprise.

Si la pratique de l'échelle mobile rend les dépenses très sensibles

1. Belin (R.), *Les index économiques dans les contrats publics et privés*, thèse droit, Paris, 1942. Voir aussi Quancard (M.), *L'adjudication des marchés publics de travaux et de fournitures*, Recueil Sirey, 1945.

aux fluctuations économiques, au contraire la technique des crédits d'amorce aboutit à amortir l'effet de celles-ci.

B) *La résistance à la conjoncture par les crédits d'amorce.*

L'expérience démontre que les dépenses budgétaires augmentent en phase d'essor, avec cependant un certain retard. En période de régression, deux tendances contradictoires se manifestent. Dans le cadre du budget ordinaire, l'Etat cherche à comprimer les dépenses dites normales pour parer aux moins-values des impôts. Mais, en sens contraire, la crise impose des crédits « de sauvetage » ou de renflouement économique. Cependant, en France, la pratique des crédits d'amorce a eu pour effet de reporter dans la dépression le poids très lourd de toute une série de dépenses généreusement votées en phase d'euphorie économique. Ainsi, contrairement à l'évolution cyclique classique, qui agit dans le sens de la baisse en période de recul économique, certaines dépenses progressent au cours de la crise.

Lorsque ces dépenses sont votées par la méthode des crédits d'amorce, leur ampleur se développe au cours des années qui se suivent et qui généralement débordent dans la phase de la dépression. On entend par crédits d'amorce des crédits inscrits dans le budget par une réforme dont la réalisation progressive entraîne pour les budgets futurs des majorations de crédits importantes. Cette pratique a le double inconvénient, d'abord de faire accepter plus aisément par les pouvoirs publics des mesures dont l'adoption eût été écartée ou différée si l'on en avait chiffré tout d'abord toutes les répercussions budgétaires, ensuite d'enlever aux autorités chargées de préparer le budget annuel toute liberté d'action. Même lorsque la conjoncture qui a donné lieu au vote des crédits d'amorce se retourne, les budgets de crise supportent des crédits sans cesse grandissants, hérités de la phase de prospérité. Il faut augmenter les recettes au moment où les moins-values des impôts déjà existants attestent la fatigue du contribuable.

En France, les principaux crédits d'amorce qui ont pesé sur les budgets de la phase descendante de 1930 à 1933 ont eu trait à l'exécution de la loi Loucheur, en particulier à l'aide financière de l'Etat pour les habitations à bon marché, aux subventions et garanties d'intérêt en faveur de l'électrification des campagnes et de l'adduction d'eau, au transfert de 40.000 kilomètres de routes départementales et vicinales dans le réseau des routes nationales [1], à l'allocation d'une rente aux combattants [2]. Rentre dans la même catégorie le relèvement des rentes viagères, dont la charge a progressivement passé de 340 millions en 1914 à 11.100 millions en 1931-1932, absorbant 20 0/0 du budget ordinaire.

1. Loi du 16 avril 1930.
2. Loi du 16 avril 1930.

Ainsi, la pratique des crédits d'amorce a pour effet de rendre certaines dépenses de personnel et de matériel réfractaires à la tendance cyclique : grâce à la vitesse acquise en période de prospérité, elles augmentent au lieu de diminuer dans la phase subséquente du recul économique. S'il s'agissait de dépenses susceptibles de maintenir la consommation et de développer en conséquence la production et l'investissement, le mal ne serait pas grand. Mais l'expérience n'a pas démontré jusqu'ici que les crédits d'amorce soient suffisants pour réagir contre la crise [1]. Lorsque les charges du budget deviennent trop lourdes, en raison du fléchissement des impôts, les crédits d'amorce font l'objet d'une compression tardive qui aboutit alors à un décalage des dépenses par rapport au mouvement cyclique.

C) *Le décalage cyclique des dépenses.*

Dans la phase ascendante, des dépenses sont souvent votées qui ne font sentir leur plein effet que dans la période de dépression subséquente. Il en est ainsi notamment des ajustements des traitements.

a) *Traitements.* — En France, le gouvernement Poincaré avait fait promettre aux fonctionnaires, par la loi du 3 août 1926, un ajustement progressif de leur condition matérielle à la nouvelle situation créée par la stabilisation, au fur et à mesure que se développeraient des plus-values budgétaires. Le sort des agents de l'Etat, retraités et pensionnés, fut successivement amélioré par les lois du 17 juillet 1927 et les budgets de 1928 et 1929 [2]. Or, c'est aux budgets de la crise (1930 et années suivantes) que devait incomber tout le fardeau des relèvements tardifs. Ce n'est qu'avec retard aussi que des compressions ont été imposées, à partir de 1932 notamment.

En 1936, c'est sur la foi du relèvement escompté par la politique de la revalorisation du pouvoir d'achat que les crédits du personnel ont fait l'objet d'accroissements successifs et massifs [3]. En fait, ces charges sont tombées en pleine crise économique, politique et financière. On a cherché à en masquer les incidences en transférant en 1937 une partie des rentes viagères à une caisse autonome des pensions qui n'a été supprimée qu'en 1939.

C'est en phase de dépression [4] qu'interviennent souvent tardive-

1. V. ci-dessous les conceptions de Sir William BEVERIDGE, p. 168.
2. V. les thèses sur l'équilibre budgétaire de DUFOUR (M.), Paris, 1935 et MAGNÉ, Paris, 1939, et le livre de Germain MARTIN, *Problèmes actuels de finances publiques en France*, Paris, 1933.
3. Au cours de la guerre, les traitements et salaires ont été au contraire bloqués en France pour limiter la consommation et la hausse des prix.
4. Nous renvoyons à la section III pour l'évolution des charges sociales au cours de la dépression. Ces charges apparaissent le plus souvent comme une intervention active pour combattre la crise. Voir aussi pp. 169 et 194.

ment les conversions ayant pour objet d'adapter les charges de la dette publique à la baisse du taux d'intérêt intervenue sur le marché.

b) *Intérêt de la dette* (*conversions*). — Si au cours de la prospérité, l'Etat subit généralement tout le poids de la hausse de l'intérêt, il cherche à profiter de la baisse de l'intérêt caractéristique de la dépression pour alléger le fardeau des emprunts anciens par des conversions appropriées. Lorsqu'en économie libérale ou semi-libérale, l'intérêt du marché financier fléchit, les cours des emprunts dont l'intérêt est supérieur au taux courant du marché dépassent le pair. C'est alors que l'Etat offre aux rentiers le choix entre le remboursement (dont le produit ne peut être replacé sur le marché que dans des conditions de plus en plus défavorables) et l'acceptation d'un titre à intérêt plus faible.

En France, le gouvernement n'a pas su profiter de la baisse de l'intérêt, qui se dessinait dès le printemps de 1931, pour alléger le fardeau de la dette. Il a attendu le mois de septembre 1932 — soit une période où le marché des rentes était déjà fort troublé par la crise politique — pour ramener une série de rentes 5, 6 et 7 0/0, dont le capital s'élevait à 85 milliards, à 4 1/2 0/0 (rentes amortissables en 75 ans), alors que le marché financier aurait permis 4 0/0. Les résultats de l'opération furent satisfaisants [1]. Sur les 85 milliards, 4,6 milliards seulement ont dû être remboursés. Comme par ailleurs les souscriptions en argent frais dépassaient 3 milliards, le déchet final ne porta que sur 2 0/0 du capital compris dans l'opération.

L'expérience de cette conversion est caractéristique du décalage. L'Etat ne profite de la baisse de l'intérêt qu'au cours ou à la fin de la période de dépression, à tel point qu'il est nécessaire de faire précéder l'opération de conversion d'une préparation minutieuse du marché.

Une nouvelle série de conversions intervient à partir de 1940 : Caisse autonome d'amortissement, Crédit national, P. T. T., chemins de fer, emprunts garantis de change, diverses rentes et obligations de l'Etat, cette fois-ci en pleine conjoncture de guerre, alors que le taux de l'intérêt se trouvait orienté à la baisse depuis longtemps [2]. Celle-ci fut indépendante de l'évolution cyclique, elle s'est produite à la faveur de l'économie de guerre. Avant d'examiner cette situation particulière, nous résumerons les principes qui dominent l'évolution des recettes et en particulier des impôts au cours des phases cycliques.

1. Pour plus de détails, voir notre *Précis*, tome II, 2e éd., pp. 31 et s.
2. A la faveur de cette baisse, le gouvernement provisoire de la République a pu émettre, fin 1944, un 3 0/0 perpétuel qu a produit 164,4 milliards dont 127,2 milliards d'argent frais et 37,2 milliards de bons du Trésor qui ont été ainsi consolidés.

2° Les recettes fiscales [1].

Contrairement aux dépenses qui font toujours l'objet d'une intervention active des pouvoirs publics, l'attitude des impôts est passive par rapport aux cycles. Leur sensibilité aux mouvements de conjoncture dépend, d'une part, du choix de la matière imposable, d'autre part, de la technique fiscale.

Les impôts qui sont intimement liés au mécanisme de l'offre et de la demande accusent le degré de variation le plus élevé : leur produit augmente en phase d'essor, il fléchit en phase de recul.

Dans la catégorie des impôts sur le revenu, ce sont ceux qui sont assis sur les bénéfices qui épousent le plus directement et le plus rapidement les oscillations de la conjoncture. Les revenus des entreprises industrielles et commerciales sont en effet des plus variables : ils s'élèvent en période de prospérité avec le volume de la production et les prix, ils baissent en période de dépression sous l'influence d'un double mouvement en sens contraire. Seule la constitution de réserves par les sociétés neutralise ou retarde l'expression fiscale des mouvements de conjoncture. Des raisons techniques de l'imposition tiennent, au contraire, les impôts sur les bénéfices agricoles, et dans une certaine mesure ceux sur les professions libérales, quelque peu à l'écart des influences cycliques.

La formation des revenus du travail et du capital est moins directement liée au jeu libre de la loi de l'offre et de la demande que le bénéfice de l'entreprise capitaliste. Les salaires et traitements font l'objet de contrats dont la révision dans un sens ou dans l'autre, au gré des fluctuations économiques, est souvent longue et pénible, notamment en phase de dépression. Les variations de l'impôt reflètent en outre les fluctuations des taux des salaires, celles de la masse des salaires déterminée par le nombre des travailleurs et celles des heures de travail. Les revenus du capital immobilier sont peu sensibles à la conjoncture : les loyers et les fermages varient relativement peu et avec retard au cours des phases cycliques, car ils sont généralement bloqués par des contrats pendant des périodes qui débordent ces phases. Les revenus du capital mobilier sont plus sensibles, car le taux de l'intérêt est solidaire des prix. Mais si pour les capitaux à court terme le facteur « contrat » joue relativement peu, son influence stabilisatrice se fait pleinement sentir pour les capitaux à long terme. M. Marchal [2] a fort bien mis en relief l'influence atténuante et retardataire des contrats. « C'est parce que les contrats sont souvent de

1. Marchal (J.), *Rendements fiscaux et conjoncture*. Cet ouvrage contient une abondante bibliographie. Voir aussi notre *Précis*, tome I, et notre ouvrage : *Finances publiques et affaires privées*, Paris, 1943.
2. Marchal (J.), *op. cit.*, p. 42 et s.

longue durée et que la législation en prescrit le respect que la masse constituée par les revenus du capital résiste assez fortement aux indications de la conjoncture ».

Le capital peut être imposé comme tel par l'impôt dit sur la fortune ou à l'occasion de ses mouvements entre vifs ou à cause de mort (mutations). Dans la première hypothèse, la sensibilité fiscale est généralement fort atténuée. L'épargne constitutive du capital opère assez lentement et souvent indépendamment des oscillations rythmiques. La valeur des biens taxés se reflète dans l'impôt avec des retards considérables, étant donné que les évaluations des fortunes ne se font qu'à des intervalles assez longs.

Lorsqu'au contraire des éléments de fortune sont frappés « en déplacement », ils révèlent une assez grande sensibilité à la conjoncture. Lors d'une vente, la valeur statique sort de l'immobilisation de l'évaluation officielle, elle devient dynamique en contact avec le jeu de l'offre et de la demande, elle rejoint les fluctuations du marché [1]. Dans la mesure où les éléments des successions sont estimés eux aussi d'après les données de celui-ci (les valeurs mobilières et jusqu'à un certain point les immeubles), l'impôt qui les frappe est également sujet à des variations de rendement suivant la conjoncture du jour de l'ouverture.

L'impôt sur les transactions, sous tous ses aspects (taxe sur le chiffre d'affaires, taxes à la production, taxes uniques, etc...), occupe, au point de vue de la sensibilité, une place intermédiaire entre l'impôt sur la richesse et les droits de consommation. En tant qu'elles circulent entre producteurs et transformateurs, les matières premières subissent pleinement les variations des prix caractéristiques du dynamisme commercial. Les contributions qui interviennent au cours de ces étapes sont donc soumises pleinement au jeu des fluctuations économiques. Mais plus l'impôt se rapproche, soit par son assiette, soit par sa répercussion, du stade final de la consommation, plus il se ressent, en outre, de la plus ou moins grande élasticité de la dépense. Lorsque la demande est rigide, elle peut neutraliser dans une certaine mesure la « nervosité » de l'impôt.

Parmi les droits de consommation finale, ceux qui frappent les produits vitaux accusent un rendement assez régulier, ceux qui s'adressent à des objets de confort varient dansdes limites plus ou moins étroites.

Les lois de la sensibilité peuvent se trouver sérieusement entravées par les particularités de la technique fiscale. Le forfait stabilise dans la règle, plus ou moins artificiellement, la matière fiscale, sauf l'exception de celui qui, en matière de B. I. C. et de B. N. C., est établi en fonction du chiffre d'affaires. La progressité inhérente aux tarifs de

1. Ce point de vue a été négligé dans l'ouvrage, parfait par ailleurs, de M. Marchal.

l'impôt global sur le revenu et des droits de succession agit le plus souvent dans le sens de l'aggravation, quelquefois aussi dans celui de l'atténuation des répercussions fiscales de la conjoncture. En matière d'impôt général sur le revenu, la progressivité sera un facteur d'aggravation de la sensibilité lorsque les gros revenus accusent des fluctuations plus importantes que les petits, elle sera un facteur d'atténuation lorsque les oscillations des petits revenus seront plus amples que celles des gros. Dans le cadre des droits de succession, la progressivité accentue presque toujours la sensibilité [1], aussi bien dans le sens de la hausse que dans celui de la baisse.

Les règles que nous venons de résumer brièvement comme résultats de nos recherches faites dans le tome I de cet ouvrage se trouvent confirmées par la conjoncture de la guerre, qui, par ailleurs, exerce des influences particulières sur l'évolution des dépenses et des recettes budgétaires.

§ 2. — La conjoncture de guerre et le budget de l'Etat.

Au cours des mouvements rythmiques, l'écart entre les recettes dites normales et les dépenses s'est élargi d'un cycle à l'autre. Si, pendant la phase de prospérité, les deux termes arrivent encore à se rejoindre, ils accomplissent des mouvements en sens contraire en période de dépression : le produit des impôts, dont la plupart sont sensibles à la baisse cyclique, reste de plus en plus en arrière du volume des dépenses, dont la diminution conjoncturelle est de plus en plus compensée par l'arriéré des charges léguées par la prospérité, par l'intervention structurelle et par le coût de la lutte entreprise contre la régression et la stagnation. Aussi l'emprunt s'est-il installé presqu'en permanence au cours des dernières phases de régression pour suppléer à la défaillance de l'impôt ; ses charges ont de plus en plus alourdi les budgets de la reprise, a tel point que leur équilibre n'a plus guère été possible que grâce à de nouveaux recours au crédit. Mais si, en économie de paix, l'accroissement des dépenses a fait surgir des limites à l'impôt et à l'emprunt, l'économie de guerre semble s'être affranchie de ces préoccupations : la conjoncture artificielle qu'elle provoque semble avoir enlevé tout frein au développement et des dépenses et des recettes.

L'économie de guerre ressemble à certains égards à une phase de prospérité ou de « haute conjoncture » [2]. Les dépenses publiques s'accroissent fortement et progressivement sous l'influence des besoins de l'Etat, qui mettent à l'ombre ceux des particuliers, et de la hausse réelle ou virtuelle des prix. Les recettes suivent de plus en plus réso-

1. V. à ce sujet Marchal, *op. cit.*, pp. 191 et s.
2. Sur la disparition du chômage, voir ci-dessous, p. 168 et s.

lument le mouvement « ascensionnel » : les impôts sensibles sur le mouvement et sur le revenu des affaires se développent les premiers, les impôts moins impressionnables augmentent avec un certain retard. Ce qui oppose la conjoncture de guerre au mouvement cyclique du temps de paix est que le recours à l'emprunt s'affirme et s'amplifie en phase « ascensionnelle » au lieu d'être réservé à la phase descendante. Une seconde différence résulte du fait que l'extensibilité quasi illimitée des recettes relève les pouvoirs publics du souci de limiter les dépenses, comme ils sont obligés de le faire au cours des cycles ordinaires.

Si donc, eu égard à la guerre, on entend le budget dans un sens large couvrant à la fois les dépenses ordinaires et extraordinaires, il ne semble plus qu'il se pose à son sujet aucun des problèmes si angoissants dans la période de paix. A cet égard, les finances de guerre de 1939-1945 se présentent sous un jour tout autre que les finances de guerre de 1914-1918.

Lors de la première guerre mondiale, tous les pays belligérants, sauf l'Angleterre, ont couvert pratiquement l'ensemble des dépenses exceptionnelles par des ressources d'emprunt [1]. Cette méthode de financement n'a nullement freiné les dépenses de guerre, mais elle a engendré une grave rupture de l'équilibre financier et monétaire au lendemain des hostilités.

Cette fois-ci, au fur et à mesure que la guerre se prolongeait, la part de l'impôt dans les dépenses de guerre a augmenté. En Angleterre, elle a progressé, de 20 0/0 à peine en 1940-41, à 52 0/0 en 1943-44 et à 54 0/0 en 1944-45. En France, le tableau ci-dessous met en regard les ressources normales (budget et Caisse autonome) des dépenses ordinaires (budget et C. A. A.) et des dépenses totales, charges d'occupation comprises (milliards) :

	1942	0/0	1943	0/0	1944	0/0
Ressources normales (budget et C. A. A.) [2]	110		136		138	
Dépenses normales (budget et C. A. A.) [2]	137	80	139	97	170	80
Dépenses totales [3]	306	35,9	425	32	401	34,5

1. En Angleterre, l'impôt a couvert environ 20 0/0 des dépenses de guerre; en Allemagne, 8 0/0 à peine; en France, l'emprunt a servi à faire face aux dépenses de guerre et à une partie des dépenses civiles.

2. Les impôts perçus par la Caisse autonome ont été portés en recettes, les dépenses correspondantes ont été ventilées approximativement en dépenses d'administration et en amortissement de la dette (*Le point économique*, n° 3, Institut de conjoncture, *op. cit.*, mai 1945, p. 42).

3. Les dépenses totales comprennent les opérations propres du Trésor (prêts et avances) et la variation des encaisses, au total 12 milliards en 1942, 4 milliards en 1943 et 36 milliards en 1944.

Les ressources normales (impôts, taxes, produits divers, domaine) ont donc fini par couvrir 80 0/0 des dépenses ordinaires et 34,5 0/0 des dépenses totales.

Il est évident que l'impôt est devenu plus sensible à la conjoncture de la guerre (compte tenu du relèvement des taux) puisque les recettes normales ont fait des progrès par rapport aux dépenses; bien entendu, l'impôt ne pourra jamais prétendre à couvrir plus qu'une fraction des dépenses en période de guerre : d'après les Anglais, la limite de 60 0/0 ne saurait être dépassée en aucun cas.

Le phénomène de l'extensibilité des recettes normales est d'autant plus remarquable que, contrairement à ce qui s'est passé pendant la guerre de 1914 à 1918, les prix sont étroitement surveillés et haussent dans l'ensemble beaucoup moins que vingt-cinq ans auparavant. Les impôts trouveraient-ils dans l'extension du mouvement des affaires et du développement des revenus suffisamment de substance pour progresser aussi fortement?

A vrai dire, l'élasticité de l'impôt est liée cette fois-ci à la technique particulière du circuit. La progression des impôts sur les revenus et sur les transactions dépasse de beaucoup, dans tous les pays, la mesure dans laquelle les taux ont été relevés. C'est donc que le rendement croissant des impôts répond au développement « conjoncturel » de la matière imposable.

Au cours de la guerre de 1939-45, l'impôt frappe non seulement les gains de la conjoncture de guerre, il résorbe en plus une grande partie du pouvoir d'achat libéré par la restriction draconienne de la consommation, et cela grâce au concours de l'emprunt. Les denrées et marchandises destinées à la consommation sont rationnées, le marché des immeubles est singulièrement rétréci, les opérations de bourse sont réduites au minimum. Les revenus de capitaux devenus ainsi inutilisables dans la sphère de l'économie privée s'offrent de gré ou de force à l'Etat par le canal de l'emprunt. Or le produit des émissions est aussitôt remis en circulation par le mécanisme de la dépense publique, qui, par vagues successives, augmente les revenus (salaires, bénéfices, revenus des titres de dette) servant de base à l'impôt. Par ailleurs, grâce au recours au crédit, l'Etat distribue en partie [1] de faux revenus qui se juxtaposent aux vrais revenus. Ainsi, de proche en proche, l'assiette fiscale s'élargit et permet à l'impôt, même à égalité de taux, de fournir un produit sans cesse croissant.

L'agriculture, qui, en temps de paix, reste relativement indifférente aux mouvements cycliques, participe, elle aussi, à la « prospérité » de guerre. Les revenus agricoles en argent, facilement impo-

1. Surtout dans la mesure où l'emprunt augmente la circulation fiduciaire (avances de la Banque d'émission).

sables, augmentent par rapport aux revenus en nature, essentiellement réfractaires à l'impôt.

Or, il y a plus. En raison de la liquidation des stocks et de l'insuffisant amortissement des machines et de l'outillage, la trésorerie des entreprises s'amplifie, le capital concret se transforme en capital monétaire, qui tombe lui aussi sous le coup de l'impôt, dans la mesure où celui-ci frappe, en plus des revenus proprement dits, des plus-values de capital.

L'accroissement « conjoncturel » des revenus se reflète donc dans les plus-values fiscales d'autant plus amples qu'à la faveur du contrôle de l'économie et des prix les mailles de la fraude se resserrent de plus en plus [1]. C'est dans ce sens qu'on peut parler d'une sensibilité de l'impôt à la conjoncture de la guerre. Cette sensibilité se traduit par une extension des dépenses. Le problème de l'équilibre budgétaire ne se pose donc pas en économie de guerre, s'il est entendu que, grâce au mécanisme du circuit, la frontière s'efface entre l'impôt et l'emprunt en tant que ressources sans cesse renouvelées par la distribution de revenus par l'Etat. Mais lorsque l'économie de paix reviendra, l'emprunt [2] devra progressivement reculer comme moyen de couverture des dépenses, si la monnaie, gravement atteinte par les exigences de la guerre, doit reprendre sa fonction normale d'instrument de mesure et de conservation des valeurs. L'équilibre budgétaire deviendra-t-il alors, comme il l'a été dans le passé, une condition de l'équilibre économique ? Le déséquilibre du budget ne deviendra-t-il pas une condition de la conjoncture de paix ?

SECTION III

L'ACTION SUR LA CONJONCTURE PAR LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Devant la pression exercée par la conjoncture sur le budget, les pouvoirs publics ne restent pas inactifs : tantôt ils se bornent à amortir le choc et à rétablir l'équilibre, tantôt ils cherchent à réagir par des mesures financières sur la conjoncture économique.

La première méthode de rajustement n'appelle pas de longs développements. La réaction contre les influences cycliques sur le budget présente essentiellement deux aspects. Lorsque, sous l'influence de la hausse cyclique, des plus-values se présentent, l'Etat peut juger utile d'opérer des dégrèvements fiscaux. En France, à la suite de la stabi-

1. A la fin de la guerre, tous les revenus sont pratiquement connus, sauf ceux des exploitations agricoles et des professions libérales. Un recensement des fortunes a été amorcé en mai 1945 lors de l'échange des billets.
2. Surtout sous sa forme monétaire.

lisation du franc, réalisée en partie à la faveur d'une sévère discipline fiscale, des excédents budgétaires se produisirent, à partir de 1927, excédents que la reprise devait soutenir à partir de 1928. A la fin de l'année 1929, les rentrées dépassaient de 8 milliards les évaluations. M. Chéron, ministre des Finances, pouvait s'enorgueillir d'avoirs de trésorerie dont le montant s'élevait à 19 milliards. Comme l'échéance des stocks américains fut reportée, rien ne semblait s'opposer à une politique de facilités. L'aube de l'année 1930 a donc connu un allégement fiscal de 2.720 millions [1]. Assurer aux petits contribuables chargés de famille certains avantages particulièrement justifiés : telle a été l'idée directrice du projet de budget dans l'organisation de cette déflation fiscale.

Le recours aux dégrèvements pour mettre fin aux plus-values constitue une méthode d'équilibre budgétaire à courte vue et très contestable. Et d'abord l'expérience enseigne que des années de vaches maigres font suite aux années de vaches grasses. Ne vaudrait-il pas mieux dans ces conditions constituer une réserve pour l'avenir, ou du moins accélérer l'amortissement de la dette en attendant de le suspendre pendant la dépression? La prudence est d'autant plus indiquée que, dans un régime parlementaire, l'apparition de plus-values incite les Chambres à voter des dépenses électorales ou démagogiques.

C'est ce qui n'a pas manqué de se produire en France. Depuis l'apparition des excédents, les crédits budgétaires n'ont pas cessé d'augmenter d'année en année, au total de 11 milliards de 1927 à 1930. Aussi les déficits se sont-ils réinstallés dans le budget de 1930-31.

En période de moins-values budgétaires, la réaction contre la crise est plus délicate. La méthode classique aboutit à une compression des dépenses qu'on peut chercher directement dans la déflation financière, à moins qu'on ne préfère demander à la méthode indirecte de la dévaluation monétaire le rétablissement de l'équilibre rompu. Mais ces procédés signifient davantage qu'une simple réaction contre la phase descendante de la conjoncture. En ajustant les dépenses aux recettes, par le sacrifice de la règle politique de la préséance des premières sur les secondes, les pouvoirs publics estiment pouvoir influencer la conjoncture dans le sens d'une reprise. Cette méthode affirme la primauté du financier sur l'économique. Mais les difficultés inhérentes à ces méthodes d'excès de rigueur ou de trop grande facilité apparente ont conduit ces derniers temps certains théoriciens à réclamer et certains gouvernements à mettre en pratique l'abandon délibéré de l'équilibre budgétaire annuel. C'est le déséquilibre ap-

1. Dont 1.273 millions votés le 31 juillet 1928 et 1.447 millions à l'occasion du budget de 1929.

puyé sur l'emprunt qui apparaît alors comme un facteur de démarrage de la conjoncture. Dans ce système, l'économique avance au premier plan, les préoccupations financières apparaissent comme secondaires.

§ 1. — La lutte contre le déficit comme condition de la reprise cyclique.

Pour rétablir l'équilibre rompu entre les dépenses et les recettes, on peut envisager le moyen purement financier de la déflation budgétaire, dont on attend une influence favorable sur la conjoncture et par la baisse des prix qu'elle doit provoquer et par l'ambiance psychologique favorable qu'elle doit créer. Au contraire, on attend de la méthode monétaire de la dévaluation l'effet inverse de la stabilité ou d'une hausse modérée des prix favorable à l'équilibre budgétaire et, grâce à elle, à la reprise économique.

1° La reprise directe par la déflation budgétaire.

a) *Angleterre.*

Le terme déflation couvre toute une série d'opérations. Au sens monétaire, la déflation signifie la réduction du volume des instruments de paiement et de crédit (billets, monnaies de banque) dans le but d'aboutir à une compression des prix. Conçue au sens budgétaire du mot, la déflation se traduit par une diminution des dépenses publiques ou par arrêt de leur augmentation, afin de mettre leur volume en harmonie avec le niveau des impôts ou de permettre des dégrèvements fiscaux. La déflation du budget peut accompagner ou non la déflation monétaire et la déflation financière [1].

Au lendemain de la première guerre mondiale, c'est l'Angleterre qui, la première, a tenté la déflation budgétaire. Le gouvernement britannique a cherché le rétablissement de l'équilibre économique troublé par la guerre et l'inflation qui l'a suivie, non pas dans une réduction systématique de la circulation, mais dans la suppression du déficit budgétaire qui, elle, devait aboutir d'abord à l'arrêt des émissions nouvelles, ensuite à la compression automatique du niveau de la circulation.

La déflation budgétaire britannique de 1921-22 a eu un succès financier et monétaire incontestable. L'équilibre du budget a été réalisé, l'appel au crédit a été réduit, la dette intérieure a été comprimée, la circulation monétaire a diminué, le change britannique s'est

1. M. Rist, dans sa *Déflation en pratique*, entend par là le remboursement par l'Etat de crédits bancaires.

amélioré. Mais la répercussion économique de ces mesures financières a été insuffisante. Sans doute, les prix se sont mis à diminuer sous la pression des déflations budgétaire, financière et monétaire, mais les prix de revient, et notamment les salaires, se sont montrés réfractaires à la baisse. Ainsi la production et l'exportation se sont trouvées entravées, et la revalorisation de la livre, à laquelle la déflation budgétaire a puissamment contribué, a dû être corrigée dans son excès de rigueur par la dévalorisation de 1931.

b) *France.*

En France, la déflation budgétaire, inaugurée en 1932, poussée à son apogée en 1935 et brusquement interrompue en 1936, n'a atteint son but ni au point de vue financier, ni surtout au point de vue économique. Lors de l'apparition des déficits à la suite de la politique de facilités, les gouvernements français qui se sont succédés à partir de 1932, ont d'abord tenté une déflation sporadique. En juillet 1932, le parlement, saisi d'un projet de réduction massive des dépenses, ne retint qu'une compression de 2 milliards, dont 500 millions au détriment des fonctionnaires. Malgré cet effort de redressement, le budget de 1933-34 restait en déficit. Avec le gouvernement Doumergue, la France s'engagea dans la procédure de déflation par décrets-lois. Cinq textes essentiels modifièrent les lois en vigueur, en ce qui concerne le nombre et la rémunération des fonctionnaires, les pensions d'ancienneté et d'invalidité, et la retraite du combattant.

Les décrets de réforme peuvent être groupés sous trois chefs : réforme administrative, prélèvement sur les traitements et pensions, réduction sur les subventions et dépenses de matériel. On estimait que la réforme, portant sur 3 milliards, élèverait à 10 milliards le total des compressions effectuées depuis 1932. En réalité, les économies réelles furent bien inférieures, et le déficit d'exécution du budget de 1934 s'élevait à 5.600 millions : ce déficit tenait à la progression des dépenses en raison des crédits de programme votés lors de la prospérité, à l'augmentation de la charge de la dette et au fléchissement des recettes.

Déjà ces mesures sporadiques de déflation ont pour but d'influencer, à travers le budget, la conjoncture économique. La compression des dépenses publiques tend à adapter le prix de revient à la baisse du prix de vente, la diminution des traitements doit créer un climat propice à la baisse des salaires. On espère que la reprise se déclenchera à la faveur de l'amélioration des conditions économiques de la production. Mais jusqu'en 1935 les mesures de déflation étaient restées limitées au budget. Investi des pleins pouvoirs jusqu'au 31 octobre 1935, Laval a une ambition plus vaste : la déflation méthodique qu'il pratique déborde du domaine financier sur le terrain économique. En plus de l'augmentation des recettes, le gouvernement

Laval impose une amputation de la presque totalité des dépenses budgétaires parallèlement à une baisse des prix de détail. Dans le premier ordre d'idées, à quelques exceptions près, toutes les dépenses publiques [1] de personnel, de capital (rentes) et de matériel subissent un prélèvement de 10 0/0. Au second point de vue, la réduction de 10 0/0 s'applique aux loyers, intérêts, services (gaz, électricité, etc...) et à certaines denrées : les marchés du blé, du vin, de la viande, de la betterave, du lait sont assainis.

Techniquement, ni l'une ni l'autre de ces mesures n'ont répondu aux prévisions. On avait escompté une économie budgétaire de 11 milliards sur les dépenses de 1930. En fait, l'écart entre les budgets de 1930 et de 1935 n'est que de 6,5 milliards (43,9 contre 50,4 milliards). Le déficit budgétaire persiste, les compressions de dépenses ordinaires sont pratiquement compensées par les charges du budget extraordinaire. La compression des dépenses publiques a permis d'amorcer une diminution des salaires. Mais les autres catégories des revenus privés n'ont pour ainsi dire pas été touchés ; et la baisse des prix de détail, qui fut annoncée comme une compensation des sacrifices imposés aux travailleurs, ne s'est produite qu'avec beaucoup d'hésitations.

Economiquement, la bataille peut être considérée comme perdue. Et d'abord, l'écart entre les prix de revient et les prix de vente n'a pas été suffisant pour créer les conditions matérielles d'une reprise. Au point de vue psychologique, les complications politiques qui ont accompagné l'expérience ont découragé l'initiative et ont déclenché une grève du capital. La monnaie, loin de se trouver fortifiée, s'est au contraire affaiblie par suite, notamment, de l'émigration des capitaux. La déflation est une mesure impopulaire, elle ne peut être imposée par un gouvernement parlementaire, qui subit la menace de la vengeance populaire inhérente au scrutin. Aussi la dévaluation de la monnaie, qui devait être évitée par la force des décrets-lois, a-t-elle été seulement ajournée.

2° La reprise indirecte par la dévaluation monétaire.

L'ajustement de la monnaie par la dévalorisation ou la dévaluation est généralement considéré comme un phénomène économique pur. En fait, on ne peut pas isoler cette mesure du facteur budgétaire. En Angleterre, l'abandon de la stabilité de la livre en 1931 a été considéré par les autorités responsables des destinées économiques comme une condition du maintien de l'équilibre budgétaire, en dehors duquel l'Angleterre n'a pas conçu jusqu'ici de prospérité économique [2]. Ailleurs, la dévaluation a eu pour objet immédiat

1. Etat, collectivités locales, entreprises concessionnaires.
2. Sauf en période de guerre. L'application du second plan Beveridge

le rétablissement de l'équilibre budgétaire en fonction de la reprise.

a) *Dévaluation britannique* (*1931*).

La grave crise économique qui a secoué l'économie anglaise à partir de 1931, après un malaise croissant, a atteint le budget, qui avait pu être maintenu en équilibre depuis le lendemain de la guerre. Le déficit du budget passe de 14 millions en 1930 à 23 millions de livres en 1931. Or le rétablissement de l'équilibre a précédé et non pas suivi l'abandon de l'étalon-or en septembre 1931. A la suite du rapport May, un second budget suivit en juillet 1931 le premier, qui s'était soldé par un déficit. Deux mois après, grâce à de sévères compressions de dépenses et d'impitoyables augmentations des recettes, la concordance parfaite fut rétablie entre le passif et l'actif budgétaires. Si l'équilibre fut considéré comme facteur technique et psychologique indispensable à la reprise, il est apparu comme intenable sans le secours de l'allégement du poids de la livre par une dévaluation.

Celle-ci, intervenue le 21 septembre 1931, a produit des effets favorables au maintien et à l'affermissement de l'équilibre du budget. Le sens du mouvement international des capitaux a été renversé. L'exode a été suivi d'une rémigration grâce à l'aisance du marché monétaire; le taux de l'intérêt a baissé; une conversion massive a pu être opérée en 1932, portant sur 2 milliards de livres de War loan, dont l'intérêt a été abaissé de 5 à 3 1/2 0/0. Le service de la dette a été allégé dès 1933 d'un poids de 55 millions de livres. Les conditions financières favorables à l'équilibre ont été soutenues par les conséquences économiques de la dévaluation (diminution du prix de revient, accroissement de la production, réduction lente du chômage) et par l'arrêt du fléchissement des exportations, l'amélioration de la balance du commerce et des paiements. Tous ces résultats ont été atteints par l'action combinée de l'équilibre budgétaire et de la dévaluation. Si l'ajustement monétaire britannique a pu se concilier avec la stabilité des prix pour les raisons maintes fois exposées [1], la dévaluation belge a, au contraire, appelé une hausse relative des prix.

b) *Dévaluation belge* (*1935*).

Préparée et réalisée par M. van Zeeland, la dévaluation belge de 1935 a eu pour objectif immédiat d'assurer l'équilibre budgétaire. Celui-ci fut obtenu directement par l'affectation judicieuse du produit de la réévaluation de l'encaisse de 4.350 millions. Elle fut utilisée,

aboutirait à une révision de la conception de l'équilibre budgétaire. Ci-dessous, p. 168 et s.

1. Mesures de rationalisation, baisse des prix étrangers, stabilité des prix du bloc sterling, discipline du public anglais (V. l'étude de M. Byé, *R. E. P.*, 1935).

non pas pour combler un déficit (le budget n'a reçu qu'une dotation de 100 millions de francs), mais pour rembourser des dettes et pour soutenir par un fonds d'un milliard le marché des rentes, en vue de faciliter la conversion qui devait alléger le service budgétaire de la dette publique. Une masse de manœuvre d'environ 3 milliards, reconstituée après l'utilisation provisoire mais effective des sommes attribuées aux différents fonds [1], fut confiée à l'O. R. E. C. (Office de redressement économique), chargé de financer, aux lieu et place de l'Etat, des travaux publics échelonnés sur trois ans. La plus-value de réévaluation a donc permis à l'Etat, non seulement de rembourser des dettes anciennes, mais d'éviter pendant un certain temps d'en constituer de nouvelles. Ainsi fut soutenu l'équilibre budgétaire considéré comme indispensable à la reprise, et distribuée une masse de pouvoir d'achat qui soutenait l'activité économique naissante à la faveur d'une hausse des prix modérée.

En France, la politique du pouvoir d'achat et de la hausse des prix a accompagné les dévaluations de 1936 et de 1937 dans des conditions bien différentes.

c) *Dévaluation française de 1936 et 1937.*

Les manipulations dont le franc français a été l'objet depuis 1936 apparaissent comme une conséquence de la crise économique persistante en dépit ou à cause de la déflation, de la crise politique consécutive à l'avènement du Front populaire et de l'aggravation du déficit budgétaire. Celui-ci, plutôt que d'être considéré comme une condition du redressement économique, est proclamé comme un obstacle à sa réalisation. Avec le gouvernement socialiste, l'aspect de la politique dynamique du budget change de fond en comble. La déflation, affirme-t-on, décourage, d'une part, l'initiative par la baisse des prix et entraîne, d'autre part, une diminution du pouvoir d'achat et, à travers elle, une baisse des commandes et une réduction de la production. Le budget se trouverait affecté par cette double conséquence de la déflation : il ressentirait, sous forme d'une moins-value fiscale, la compression des revenus, et il supporterait par suite du chômage un accroissement des dépenses. Il faut donc substituer la hausse des prix à la baisse, augmenter les dépenses publiques pour diffuser du pouvoir d'achat et créer ainsi les conditions favorables au démarrage de l'économie qui aboutira à la reprise après une transition plus ou moins longue.

Cette politique conduit à l'abandon temporaire de l'équilibre budgétaire et de la stabilité monétaire. C'est à la faveur du retour à la prospérité que les recettes finiront par couvrir les dépenses, que la monnaie retrouvera sa fermeté. La dévaluation française a été ainsi

1. Fonds des rentes, Fonds d'égalisation des changes, etc...

mise au service de la politique du déséquilibre budgétaire, qui renverse le problème envisagé jusqu'ici : l'ordre financier, au lieu d'être une condition de l'ordre économique, en devient la conséquence.

§ 2. — Le déficit dirigé comme condition du rétablissement et du maintien de l'équilibre économique.

L'Angleterre seule a maintenu jusqu'à la seconde guerre mondiale la priorité du financier sur l'économique; jusqu'en 1939 elle a toujours considéré l'équilibre budgétaire comme une condition de l'équilibre économique. Cette orthodoxie financière ne l'a pas préservée des crises : l'Angleterre en a subi de profondes et de particulièrement douloureuses. Au contraire, l'Allemagne, la France, les Etats-Unis ont considéré l'équilibre financier comme irréalisable en période de dépression. Ni la déflation (Brüning en 1931, Laval en 1935), ni la dévaluation (Etats-Unis 1935, France 1936/38) n'ont permis d'ajuster les recettes aux dépenses et de rétablir, par l'intermédiaire de l'équilibre financier, l'équilibre économique compromis. Aussi ces trois pays ont-ils sacrifié délibérément, mais dans des conditions différentes, le premier pour rechercher le second.

La déflation a échoué partout; la diminution des dépenses, loin de comprimer le prix de revient, a découragé les initiatives, entravé les achats, chassé les capitaux. L'aggravation des impôts en vue de réduire le déficit a eu les mêmes conséquences.

1° Théorie du déficit systématique.

Aussi la théorie et la pratique ont-elles recherché la solution du problème de l'équilibre économique dans l'abandon de l'équilibre budgétaire. Arrivée au fond de la crise en 1933, l'Allemagne a ouvert un budget extraordinaire, sinon en droit, du moins en fait, pour engager et pour financer par le crédit des dépenses supérieures aux recettes ordinaires. Les Etats-Unis et la France n'ont pas hésité, à partir de 1936, à tolérer et à encourager un déficit, même du budget ordinaire, pour chercher dans l'accroissement des dépenses le secret de la reprise.

La théorie économique a préparé le terrain à la pratique des « déficits organiques ». Nombreux sont les économistes qui préconisent la tolérance et l'enflement du déficit budgétaire en période de crise : l'augmentation des dépenses par l'emprunt et la diminution des tarifs fiscaux seraient favorables au réveil de l'initiative et aux investissements nouveaux. La reprise se traduirait par le relèvement de tous les revenus, qui fourniraient la base de plus-values fiscales susceptibles de résorber progressivement le déficit initial.

C'est en Angleterre, pays attaché pendant si longtemps à l'orthodoxie financière, qu'a pris naissance la théorie du déficit organique [1]. L'équilibre économique dépend de la répartition appropriée des revenus sur la consommation d'une part, l'investissement, d'autre part. Le revenu épargné ne préjuge pas de l'emploi qui en sera fait ultérieurement. En France, Charles Rist avait déjà démontré [2] qu'une partie de l'épargne-réserve (ou provisoire) revient à la consommation. Est-ce à dire que le solde de l'épargne-réserve et toute l'épargne créatrice soient automatiquement investies? D'après Keynes [3], l'épargne et l'investissement ne vont pas de pair. Le taux de l'intérêt ne réalise pas, comme on l'avait cru pendant longtemps, l'harmonie entre les deux termes. Lorsque l'épargne dépasse l'investissement, le taux de l'intérêt ne s'abaissera qu'après une diminution sérieuse du revenu national. L'épargne n'est pas une vertu sociale en soi, elle n'a de sens que pour autant que quelqu'un dépense cette épargne. Or ce ne sont pas les mêmes personnes qui décident d'épargner et qui décident d'investir.

S'il se forme une réserve d'épargne qui s'accumule sans que quelqu'un se décide à l'affecter, à l'investir, il se produit une « spirale descendante » de l'activité, dont le chômage est la conséquence.

L'enchaînement de ces idées est lourd de conséquences.

a) Et d'abord il faut, pour assurer la continuité de l'activité, que les « réserves accumulées » et « inemployées » soient dépensées : à défaut de l'initiative privée, l'Etat s'en chargera. C'est ici que se place le point de départ de la théorie du « Full employment » de Beveridge d'après laquelle il incombe à l'Etat, notamment par l'emprunt, de capter les ressources inemployées et de les dépenser jusqu'au moment où l'économie tournera à plein rendement [4]. Mais comment convient-il de dépenser ces réserves? Keynes avait déjà démontré que l'emploi productif du revenu est assuré, non seulement par l'investissement productif, mais aussi par le développement des biens de consommation. L'essentiel est que la dépense favorise le travail : il y a emploi productif du revenu épargné quand des ouvriers sont engagés soit pour produire de nouveaux biens d'investissement (emploi primaire), soit pour produire des biens de consommation achetés avec la partie restante du revenu (emploi secondaire). De cette manière, toute

1. Cette théorie a rencontré pendant longtemps un accueil hostile dans son pays d'origine. Elle a donc émigré dans d'autres pays qui ont essayé de l'appliquer, avant qu'elle soit revenue à son point de départ. V. sur la migration de l'idée, notre *Cours d'économie alsacienne*, tome I (Paris, 1930).

2. *Essais sur quelques problèmes économiques et monétaires*, Paris, 1933.

3. *General theory of employment, interest and money*, London, 1936.

4. Voir ci-dessous l'exposé complet de la pensée de Beveridge.

augmentation de l'emploi donne lieu à l'augmentation du nombre des ouvriers engagés, supérieure de beaucoup à celle qui est due à l'investissement originaire. La consommation improductive accroît donc la demande de travail comme l'investissement productif; elle soutient l'emploi de la main-d'œuvre.

b) D'après la théorie classique, il fallait faire un choix entre l'investissement et la consommation : la diminution de la consommation apparaissait comme favorable à l'accumulation de capitaux, l'accroissement de la consommation comme un handicap de l'investissement et du progrès technique.

La révision de la théorie classique, amorcée par Keynes et poursuivie notamment par les économistes de l'Oxford University Institute of Statistics [1], fait au contraire apparaître le caractère complémentaire de la consommation et de l'investissement : « L'investissement privé ne peut augmenter normalement que si la consommation augmente également (ou si on s'attend à ce qu'elle augmente); la réduction de la consommation, loin d'accélérer l'investissement, l'étouffe au contraire. Pour les classiques, qui considéraient le revenu total et le décaissement total comme des données rigides, il paraissait évident que la consommation et l'investissement ne pouvaient s'accroître qu'aux dépens l'un de l'autre. Pour les modernes, au contraire, le revenu et le décaissement ne sont pas des données invariables; pour autant qu'il y a progrès (mouvement), la consommation et l'investissement ne peuvent monter qu'ensemble » [2].

Du moment qu'il est possible que certaines ressources restent inutilisées, il revient à l'Etat de les mettre en valeur. Or ici il faut essentiellement corriger l'erreur d'emploi que les particuliers, abandonnés à eux-mêmes, font de leurs revenus.

Si l'épargne n'est en soi ni une vertu sociale, ni un bienfait économique, si la consommation peut avoir une répercussion heureuse sur l'activité, ne revient-il pas à l'Etat de surveiller et de corriger l'emploi des revenus?

c) Pour commencer, on emploiera l'impôt à corriger l'inégale répartition des revenus. La théorie classique avait déploré, du point de vue social, l'accumulation de la richesse entre les mains d'une minorité, mais elle s'y était résignée du point de vue économique, sous prétexte que les revenus élevés étaient la principale source de l'épargne. S'il est établi, au contraire, que l'épargne ne se traduit pas toujours par

1. *The Economics of Full Employment*, by BALOGH, BURCHARDT, KALECKI, MANDELBAUM, SCHUMACHER, WORSWICK, Basil BLACKWELL, Oxford, 1944,
2. SCHUMACHER (E.-F.), *Public finance*; *its Relation to Full employment*. dans *Economics of Full employment*, *op. cit.*, p. 89. Par investissement, il faut entendre « production de moyens de production », à l'exclusion de production de biens durables qui ne peuvent pas être réalisés, tels que les routes, les hôpitaux, le matériel de guerre.

un investissement, qu'elle peut être à l'origine de ressources stériles, ne faut-il pas sinon niveler les revenus, du moins atténuer par l'impôt progressif l'écart entre les gros et les petits revenus [1]? Cette politique fiscale se recommande d'autant plus que l'accroissement des revenus faibles au détriment des revenus élevés favorise la consommation, qui, d'après la nouvelle conception, loin d'exclure l'investissement, en est au contraire le complément et même la condition.

Bien plus, si la reprise économique et le maintien de l'activité dépendent dans une large mesure de la « propensité à consommer », l'Etat n'est-il pas fondé à augmenter les revenus de consommation, au besoin au moyen de l'emprunt? Surtout s'il est établi qu'en augmentant ses dépenses au delà de ses ressources budgétaires normales, l'Etat peut accroître le revenu national [2].

Si la dépense publique devient le moteur de la « pleine occupation », l'équilibre budgétaire perd sa dernière raison d'être. Aussi Beveridge propose-t-il de substituer au budget financier limité par les ressources fiscales, un budget humain qui autorise et commande l'extension des dépenses publiques jusqu'à la limite du potentiel humain.

2° Le budget humain de Sir William Beveridge [3].

L'auteur du célèbre plan de sécurité sociale constate que l'économie de guerre, si déconcertante par ailleurs, a produit au moins un bienfait : la pleine occupation. Le chômage britannique, qui avait oscillé aux environs de 16 0/0 de la population active entre 1919 et 1939, a été pendant la seconde guerre mondiale à moins de 1 0/0. Pourquoi l'économie de paix ne serait-elle pas capable de consolider cette situation si éminemment souhaitable du point de vue économique et social [4] ?

1. « Ainsi notre argumentation mène à la conclusion que, dans les conditions actuelles, l'accroissement de la richesse, loin de dépendre de l'abstinence des riches comme on le pense généralement, est plutôt gêné par elle. L'une des principales justifications sociales d'une grande inégalité de richesse est ainsi écartée » (Keynes, *General Theory*, p. 64).

2. Schumacher, *loc. cit.*, p. 89.

3. *Full employment in a Free Society*, par Sir William Beveridge, London, Allen and Unwin, 1944), notamment pp. 118, 135 et s., 146 et s. Notre traduction française de cet ouvrage a paru en automne 1945 chez Domat-Montchrestien (*Tout le monde au travail dans une société libre*).

4. « Le risque du chômage ne réapparaîtra qu'après la période de transition de la guerre à la paix, qui, en raison des besoins de la reconstruction et du réveil progressif de la consommation, garantira pendant au moins trois années la pleine occupation, à condition que la démobilisation soit effectuée sans heurt et que les anciens militaires soient affectés aux emplois qui leur conviennent ». L'expérience des premiers mois de la « reconversion » n'a pas justifié cet optimisme. Un chômage massif se dessine aux Etats-Unis fin 1945.

Pourquoi y a-t-il eu chômage avant la guerre? Parce que des ressources économiques considérables sont restées inemployées. La signification économique de 1.250.000 chômeurs est une perte de production de 375 millions dans l'industrie, de 95 millions dans le commerce et de 30 millions dans les services professionnels [1], soit 500 millions de livres en tout. Voilà la somme que l'Etat aurait dû dépenser en 1938 pour ramener le chômage de 1.700.000 à un minimum incompressible de 450.000 sans travail, que Beveridge considère comme inévitable [2]. Comment l'Etat devra-t-il s'y prendre pour assurer cette dépense supplémentaire qui compresserait le chômage au minimum supportable pour l'économie?

Nous ne pouvons insister, dans le cadre forcément étroit de cette étude financière, sur l'objet de la dépense publique supplémentaire après la guerre. Beveridge estime que l'Etat n'a pas seulement la faculté, mais le devoir de supprimer par la dépense publique les « maux géants » du besoin, de la maladie, de l'ignorance et de l'insalubrité. Son plan de sécurité sociale (premier plan Beveridge) est riche de promesses à cet égard.

Du point de vue qui nous préoccupe ici, ce sont les voies et moyens qui importent avant tout. Beveridge donne le coup de grâce au budget financier, dont les dépenses seraient limitées par le volume des ressources normales (domaine, taxes, impôts). Il pose la règle fondamentale suivante : l'Etat doit et peut dépenser jusqu'au moment où toutes les forces humaines — à l'exception d'une réserve de 3 0/0 environ [2] — soient employées productivement. Il doit dépenser jusqu'à cette limite, car le bienfait social du full employment, en d'autres termes la suppression du chômage, vaut bien ce « sacrifice », qui se traduit par des conséquences économiques et financières heureuses: augmentation du revenu national et augmentation des recettes budgétaires normales. Mais quels moyens financiers employer pour pousser les dépenses jusqu'au point où le gros du potentiel humain soit employé, comment « équilibrer » ce budget humain qui se substituera au budget financier?

Sir William Beveridge n'abandonne pas d'emblée la notion de l'équilibre budgétaire classique. On pourrait accroître l'impôt pour faire face aux dépenses supplémentaires. A condition d'être assis sur

1. Ces calculs sont faits par KALDOR, dans l'appendice C du *Full employment*, pp. 35 et s. L'auteur estime, sur la base du recensement de 1935, que la valeur nette de la production d'un ouvrier est de 300 livres.

2. Il faut tout d'abord tolérer une réserve de 2 0/0 de chômeurs, par rapport à la population active (14,5 millions en 1938), pour faire face aux besoins du progrès technique et pour assurer des transferts de travailleurs d'un lieu à un autre ou d'une profession à l'autre. En plus, on peut considérer que les répercussions de l'économie internationale sur l'économie domestique déterminent au moins 1 0/0 de chômage.

le revenu et d'être progressif, l'impôt a en effet cet avantage de réduire les revenus supérieurs, qui autrement risquent d'alimenter une épargne qui n'est pas toujours absorbée par l'investissement.

D'après une première méthode, que l'auteur présente sans enthousiasme, la dépense publique supplémentaire nécessaire pour exploiter les 500 millions de ressources stériles (dans l'hypothèse de 1938) pourraient être trouvées par un relèvement brutal des impôts : les dépenses publiques seraient doublées, l'augmentation des revenus qui en résulterait compenserait, et au delà, la réduction des revenus de consommation due à l'effort fiscal supplémentaire : les 500 millions de ressources stériles seraient ainsi mobilisés.

Beveridge préfère de beaucoup la seconde méthode, qui viole délibérément la règle classique de l'équibre budgétaire. La charge fiscale initiale resterait ce qu'elle était, le gros de la dépense publique supplémentaire serait financé par l'emprunt, qui se traduirait par une distribution importante de revenus affectés à la consommation. Or, grâce à cette augmentation des revenus, le produit de l'impôt sur le revenu augmenterait lui aussi. La charge de l'emprunt subirait donc, du fait des plus-values fiscales, une atténuation automatique.

On pourrait, il est vrai, songer à une troisième méthode qui consisterait à chercher l'augmentation de la consommation dans un dégrèvement fiscal massif. Le décaissement supplémentaire par l'Etat (méthode II) serait remplacé par le décaissement supplémentaire des particuliers, les ressources stériles seraient mobilisées par l'initiative privée plutôt que par l'initiative publique. Mais ce procédé aboutirait à des moins-values fiscales (diminution notamment des impôts dits indirects), alors que la méthode II se traduit par des plus-values. Finalement, l'Etat devrait donc emprunter davantage sous III (dégrèvements) que sous II. Dans chacun des trois cas, l'investissement privé angmenterait dans une certaine mesure; la balance des paiements est supposée passive, quelle que soit la méthode employée [1].

Le tableau ci-dessous met en relief ce qui serait arrivé si l'Etat avait employé en 1938 l'une ou l'autre de ces trois méthodes pour mobiliser les 500 millions de livres de ressources inemployées. Les chiffres ne valent ici que par leur ordre de grandeur ; on trouvera dans l'ouvrage de Beveridge, et en particulier dans l'étude de Kaldor (appendice C), toutes les explications détaillées :

1. L'accroissement de l'activité aboutit en Angleterre à une augmentation des importations.

Décaissement effectif et décaissement qui aurait été nécessaire pour réaliser la pleine occupation en 1938 (millions de livres).

	Décaissement réel correspondant au niveau d'occupation de 1938	Décaissement nécessaire pour réaliser la pleine occupation		
		Méthode I Dépenses publiques	Méthode II Finances orthodoxes	Méthode III Dégrèvements fiscaux
Dépenses de consommation privée	3.510	3.755	3.135	4.045
Investissement privé net à l'intérieur	420	460	460	460
Balance des paiements	— 55	— 130		— 130
Dépenses publiques pour biens et services (par l'impôt)	725	860	1.710	
Dépenses publiques pour biens et services (emprunts)	75	230	»	340
Ressources inutilisées	500	0	0	0
Capacité de production	5.175	5.175	5.175	5.175
Dépenses publiques totales (biens et services)	800	1.090	1.710	800
Augmentation par rapport aux dépenses publiques effectives de 1938	»	290	910	»

En conclusion, Beveridge estime que la méthode I, qui consiste à augmenter les dépenses publiques par l'emprunt, est plus économique que la méthode II qui exigerait un effort financier beaucoup plus considérable (impôts) et plus efficace que la méthode III qui priverait l'Etat de la manipulation de l'impôt indispensable pour atténuer l'écart entre les revenus.

Comme le dit Beveridge, le budget humain, qui repose sur le déficit systématique, a pleinement réussi en période de guerre. Avant même que la théorie du « Full employment » ait été développée dans tous ses détails, la « pleine occupation » grâce aux dépenses de l'Etat a été aussi réalisée, mais seulement dans les pays ayant procédé à un réarmement massif qui anticipe pour ainsi dire sur l'économie de guerre. Dans chacun de ces deux cas, tout le monde a été mis au travail, tout le monde a disposé d'un revenu. Mais ce résultat purement arithmétique n'a-t-il pas été compensé par des privations considérables et surtout par une renonciation presque complète à la liberté ? Avant de juger la prétention de Beveridge de réaliser la pleine occupation en période de paix et dans une société libre, revenons brièvement sur les enseignements de la période qui a précédé la seconde guerre mondiale.

Tandis que l'Allemagne a cherché à faire travailler l'économie à plein rendement en affectant les dépenses publiques par priorité à

la production, les Etats-Unis et la France ont cherché à obtenir le même résultat en canalisant les dépenses publiques principalement vers la consommation.

3° Application du déficit systématique avant la deuxième guerre mondiale.

Jusqu'en 1929, divers Etats ont tenté d'agir sur l'économie par la méthode purement extérieure de la manipulation monétaire. La politique de l'open market, qui a cherché à réagir surtout contre la dépression en augmentant les disponibilités du marché monétaire par le rachat (confiés aux Banques centrales) de titres et d'acceptations, n'a pas donné de résultats tangibles. La crise de 1929-31 et ses lendemains ont déterminé les gouvernements à agir en profondeur sur les revenus. De 1933 à 1939, l'Allemagne a augmenté sensiblement les dépenses publiques pour agir par priorité sur la production en vue d'augmenter les revenus de l'entreprise et du travail; pendant la même période, les Etats-Unis et la France ont creusé leurs déficits budgétaires, surtout pour augmenter les revenus de consommation.

a) *Action sur la production en Allemagne.*

Le financement de la reprise allemande à partir de 1933 a eu ceci de particulier que les crédits de démarrage ont été ouverts hors budget. Les traites du travail, dont le montant a atteint plusieurs dizaines de milliards de marks, ont été tirées sur des banques spéciales, réescomptées par la Reichsbank d'abord, les banques ordinaires et les instituts financiers de l'économie privée ensuite. Ainsi, à l'origine, le budget ordinaire n'a pas été affecté par l'expansion des crédits; au contraire, grâce à la reprise, il a été alimenté par des plus-values fiscales qui ont permis de résorber petit à petit les traites du travail. Mais dans la seconde phase, celle du réarmement, les traites du travail ont été remplacées d'abord par des traites spéciales, puis par des bons du Trésor qui, eux, représentent des emprunts à la charge du Reich. Enfin les emprunts à moyen et à long terme, de plus en plus substantiels, ont affirmé l'ouverture, à côté du budget ordinaire, d'un véritable budget extraordinaire.

Même avant que la guerre ait commencé, il n'y a plus eu en Allemagne de ressources inutilisées, le chômage a disparu, toute la population adulte et valide a été engagée dans la production de biens et de services, l'Etat a distribué des revenus à ceux qui n'en tiraient pas de ce qui restait du secteur privé.

Mais l'expérience allemande n'est pas concluante; depuis 1935, notamment, l'Allemagne vit en économie de guerre, qui est, par définition, une économie de « pleine occupation »; les hostilités ont d'ailleurs virtuellement commencé avant la déclaration officielle de la guerre, lors de la reprise de la Rhénanie et de l'envahissement du Sud-Est européen.

Par contre, la France n'a connu les signes avant-coureurs de l'économie de guerre que fin 1938. L'expérience du déficit systématique de 1936-1938 coïncide avec une économie de paix; elle a été malheureusement trop courte pour autoriser un jugement définitif. Mais plusieurs indices permettent de conclure à un échec.

b) *Action sur la consommation aux Etats-Unis et en France* [1].

Imitant le procédé américain de la valorisation du pouvoir d'achat, le gouvernement du Front populaire a délibérément sacrifié l'équilibre budgétaire. Aux Etats-Unis, le financement des grands travaux, qui devaient diffuser des revenus, a été assumé d'abord par des budgets d'organismes publics spécialement créés à cet effet, tels que la Finance Reconstruction Corporation. Mais bientôt le budget extraordinaire de l'Etat a assumé les dépenses de la reprise. De juin 1933 à novembre 1937, la dette publique s'est accrue de 14,5 milliards de dollars sous l'influence du financement de la « Recovery ». Lorsqu'éclate la guerre (1939), la dette fédérale dépasse 40 milliards de dollars. L'expérience Roosevelt repose sur une inflation de crédits permettant d'augmenter le nombre des emplois et de stimuler la consommation : elle n'a pas supprimé le chômage, il s'en faut de beaucoup.

En France, le gouvernement Blum a renversé la politique traditionnelle en vertu de laquelle l'équilibre budgétaire était considéré comme essentiel au rétablissement de l'équilibre économique [2]. M. Auriol, ministre des Finances de ce gouvernement, proclame ouvertement que c'est de l'économie « vivifiée » que naîtront de saines finances. « Le budget ne doit pas être quelque chose d'aride, d'inerte, de statique, mais quelque chose de réel, de dynamique, de vivant, tout animé par la vitalité même de l'économie nationale... Il faut préparer les conditions d'une reprise économique qui, en ramenant les capitaux indécis dans le circuit d'activité et en augmentant la valeur des affaires, pourra reconstituer le crédit public, favoriser la diminution du loyer de l'argent et permettre de retourner, dans un prochain avenir, aux salubres méthodes de financement des besoins du Trésor [3] ». En même temps qu'il a augmenté les salaires privés [4] et « reflationné » les traitements, le gouvernement a diffusé une seconde vague de pouvoir d'achat par le canal des dépenses du budget extraordinaire. Dès 1936, les crédits du Fonds d'armement, d'outillage et

1. Loria (A.), *La réhabilitation du déficit financier*, *R. E. I.*, 1939, 1 vol., et Gestrich (H.), *La tradition et le progrès dans la politique financière*, *ibid.*, 1938, tome III, et la Bibliographie chez Piettre (A.), *Politique du pouvoir d'achat*, Paris, 1938.
2. Grande (Odile), *De la déflation budgétaire à la dévaluation monétaire*, thèse droit, Poitiers, 1936.
3. *J. off.*, Débats parlementaires, 26 juin 1936.
4. Simultanément avec la hausse des prix agricoles.

d'avances sur travaux furent portés de 6.265 à 13.643 millions ; le compte des investissements en capital de 1937 porte sur 16.025 millions de francs (défense nationale, 9.500; travaux civils, 5.485; dépenses remboursables 1.140 millions) [1].

La restitution des retenues opérées par les décrets-lois aux serviteurs de l'Etat a creusé le déficit du budget ordinaire ; les dépenses des fonds et comptes spéciaux alimentées par l'emprunt ont reporté sur la génération future la charge des dépenses extraordinaires. Ce double déséquilibre a eu pour but ouvert de favoriser la hausse des prix.

L'expérience française a-t-elle réussi ? La diffusion du pouvoir d'achat par la dépense publique a été accompagnée ,tout au contraire, d'une diminution de la production. Il y a eu finalement augmentation et non pas diminution des ressources inexploitées ; elle a été sanctionnée par une série de dévaluations qui ont abaissé le revenu réel de toute une fraction de la population. Sans doute, le chômage a diminué, mais dans la mesure où l'augmentation du nombre des travailleurs a été accompagnée d'une diminution de l'effort, les revenus distribués ont pris en partie leur origine dans l'inflation.

Dans ces conditions, le full employment conçu par Sir William Beveridge est-il réalisable, est-il compatible avec la liberté politique et économique ?

4° Les chances et les risques du déficit systématique (budget humain).

Après la période de transition de la guerre à la paix, qui semble souffrir plutôt d'une pénurie que d'un excédent de main-d'œuvre [2], Sir William Beveridge prétend assurer la continuité de la pleine occupation par la vertu de la dépense publique. « Tout le monde au travail dans une société libre ». Cette formule ne contient-elle pas une flagrante contradiction ?

a) Pour assurer l'emploi de tous, il faut d'abord compenser la démobilisation militaire par une mobilisation économique, il faut ensuite assurer la mobilité du travail, c'est-à-dire déplacer, suivant les circonstances, les ouvriers et employés d'un endroit à l'autre et d'une profession à l'autre, il faut enfin contrôler la localisation des entreprises d'après les principes stratégiques, économiques (meilleure utilisation des ressources) et sociales (décongestion des grands centres, repeuplement des régions déshéritées). Comment cette triple tâche est-elle compatible avec la liberté, ne comporte-t-elle pas la remise à l'Etat de tous les leviers de commande de l'économie ? Pour réaliser et maintenir la pleine occupation, Beveridge encourage la dépense

1. Voir sur l'exécution des budgets extraordinaires ci-dessus, pp. 45 et s.
2. Cf. la note 4 de la page 168.

publique au delà des ressources budgétaires normales. Si — ce qui n'est pas démontré dans tous les cas — la consommation stimule l'investissement et augmente les revenus privés et publics, ne faut-il pas encore contrôler cette consommation pour qu'elle produise ses effets utiles ? Or la direction de la consommation est la forme la plus rigoureuse de l'économie dirigée; permettra-t-elle de garantir l'équilibre financier ?

Il ne peut être question davantage de liberté extérieure. Beveridge reconnaît lui-même que la pleine occupation en Angleterre est fonction de la pleine occupation dans les pays étrangers qui intéressent le commerce britannique [1]; comment éviter que celui-ci ne transporte dans le Commonwealth le virus du chômage, toujours possible dans un ou plusieurs pays du grand monde ? Si la Grande-Bretagne veut s'immuniser contre la contagion du chômage extérieur, elle devra se résigner à l'autarcie qui est la négation même de la liberté.

b) L'abandon systématique de l'equilibre budgétaire n'a rien de révolutionnaire. La frontière entre les dépenses normales et exceptionnelles, entre les recettes ordinaires et extraordinaires, est effacée depuis fort longtemps. L'emprunt est devenu un instrument permanent de nos finances publiques contemporaines; du moment qu'on y a recouru sans limite pour financer les destructions de la guerre, comment ne l'emploierait-on pas pour financer les tâches productives de la paix ?

Là encore il faut s'entendre. Suffira-t-il que l'Etat dépense en deça ou au delà des ressources normales pour provoquer une demande, pour remettre grâce à elle les chômeurs au travail ou pour y conserver ceux qui risquent de devenir chômeurs ? La demande n'obéit pas seulement à des considérations matérielles, elle est sujette aussi à des réactions politiques. Mais supposons que l'extension de la dépense publique se traduise par une augmentation soutenue de la consommation : celle-ci aboutit-elle toujours, sous un régime de liberté simplement relative, à un accroissement de la production et à une extension de l'investissement ? Nous avons de la peine à nous affranchir de l'expérience russe qui a démontré que, même dans un pays doté de richesses matérielles quasi inépuisables, la formation de capitaux concrets, l'investissement, en d'autres termes, n'est réalisable qu'au prix d'une restriction prolongée et plus ou moins énergique de la consommation. Qu'en adviendra-t-il dans un pays qui, comme l'Angleterre, manque de matières premières et de denrées essentielles et qui n'entend réaliser l'équilibre de la balance des paiements qu'au prix d'une restriction draconnienne des importations ? Et la politique d'exportation à tout prix est-elle compatible avec la

1. Quelles sont les chances que la Russie ou ultérieurement le Japon adhèrent à une convention internationale de « full employment » ?

liberté et l'extension de la consommation intérieure ? Or, si la dépense publique financée par l'emprunt n'aboutit pas sur toute la ligne à une augmentation de la production, il ne se produit ni accroissement du revenu national, ni relèvement des recettes fiscales, qui sont considérées par Sir William Beveridge comme le contrepoids indispensable de l'expansion des emprunts. Et alors nous risquerons de faire renaître l'inflation, qui a été l'une des caractéristiques de la politique du pouvoir d'achat pratiquée en France de 1936 à 1938. L'inflation, répondra-t-on, est nécessaire pour amortir une dette publique croissante. Oui, mais alors l'emprunt n'aura pas été productif, il aura semé les germes de l'appauvrissement et de la redistribution occulte des revenus, génératrice du déséquilibre social.

SECTION IV

L'ADAPTATION DU BUDGET A L'ÉVOLUTION DYNAMIQUE : LES BUDGETS CYCLIQUES

A supposer qu'elle soit réalisable, la politique de pleine occupation financée par l'emprunt supprime non seulement la frontière entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire, mais encore le cadre de l'annualité du budget. S'il est possible, non seulement de réaliser la reprise sur toute la ligne de l'économie de paix, mais encore de la soutenir pendant une période plus ou moins longue, l'Etat peut consacrer par un budget financier de plusieurs années la politique économique consignée dans un plan de longue durée.

Mais aussi longtemps que la disparition des oscillations cycliques n'est pas démontrée, il est prudent d'aménager les finances publiques de façon à les soustraire autant que possible aux conséquences des fluctuations. Il faut faire profiter les budgets de misère des phases de dépression de l'aisance budgétaire des périodes de prospérité. L'aménagement cyclique des budgets aboutit à créer une solidarité entre les budgets annuels successifs, soit en faisant profiter les exercices de crise des excédents éventuels des exercices de prospérité, soit en reportant sur les années d'essor certaines dépenses ajournées pendant les années de déclin. Le budget cyclique resserre ainsi les liens entre l'économie et les finances, il cherche à réaliser l'équilibre non pas dans les limites trop étroites d'une année, mais dans le cadre plus large du cycle économique entier.

§ 1. — La théorie des budgets cycliques.

Pour rendre solidaires les budgets qui se suivent, on peut concevoir deux procédés essentiels : ou bien constituer des réserves par

les budgets de prospérité et les reporter sur les budgets de dépression, ou bien manipuler les dépenses de façon à atténuer les pointes d'une phase à l'autre.

1° La politique des réserves.

Certains budgets de prospérité ont connu des excédents, en France ceux de 1929 et 1930 par exemple. Mais même si normalement le budget est simplement équilibré, ne convient-il pas de réaliser un suréquilibre, soit en comprimant les dépenses [1], soit surtout en augmentant les recettes ? Cette double politique favorable aux excédents se traduirait par une certaine déflation qui atténuerait les emballements se manifestant pendant la dernière phase de prospérité. Les réserves ainsi constituées seraient reportées sur les exercices de la période de déclin. Grâce aux ressources accumulées pendant l'essor, le budget de crise pourrait faire face à ces dépenses normales et exceptionnelles sans recourir à l'emprunt, particulièrement difficile à placer et onéreux lorsque l'économie est en difficultés.

Mais comment réaliser en pratique le report des excédents des budgets prospères sur les budgets de misère ?

Un premier procédé consisterait tout simplement à accumuler les excédents des budgets favorables auprès du Trésor ou à la Banque d'émission. Mais comment échapperaient-ils à la tentation du gouvernement de les affecter à de nouvelles dépenses que les parlements ne se montrent que trop empressés de voter sous la pression de la démagogie ?

Pour assurer la conservation des excédents, on a proposé de les confier à un Fonds d'égalisation budgétaire qui serait doté d'une autonomie semblable à celle de la Caisse d'amortissement en France [2]. A supposer que le Fonds reste suffisamment indépendant pour conserver les réserves jusqu'au moment opportun de la dépression, il faudrait encore neutraliser ses effets sur la conjoncture. Il faudra éviter de placer le Fonds pendant la prospérité, autrement il exaspérerait le mouvement « ascensionnel », qu'il faut au contraire freiner. M. Baudhuin [3] propose donc de stériliser le Fonds en or [4]. Son place-

1. Voir ci-dessous, 2°.

2. L'autonomie constitutionnelle de la Caisse n'a résisté ni au gouvernement de dictature (Vichy), qui a modifié la Constitution par de simples traits de plume, ni au régime du gouvernement provisoire, qui n'a pas hésité à reprendre à la Caisse, sans même respecter les formes d'une modification constitutionnelle, une partie de ses ressources, qui font l'objet d'une affectation.

3. *Les théories modernes en matière de finances publiques*, Louvain, 2e éd., 1944, pp. 56 et s.

4. M. Baudhuin suggère de confier les fonds accumulés à la Banque d'émission, qui les couvrirait par l'or à raison de 100 0/0.

ment en devises étrangères est moins recommandé, car celles-ci peuvent exercer une influence indirecte sur l'économie intérieure par le canal du change, surtout si la balance des paiements devient défavorable à un moment donné et risque d'engloutir temporairement la réserve constituée en monnaies étrangères.

C'est pour parer à ces dangers qu'on a cherché à réaliser la compensation budgétaire des phases cycliques plutôt dans une manipulation appropriée des dépenses.

2° La manipulation des dépenses.

a) *Dépenses ordinaires du budget.* — Pendant la période de reprise, il convient de freiner les dépenses de façon à renforcer la pression déjà exercée sur l'économie par d'autres moyens (hausse du taux de l'intérêt, open market, etc...).

Mais inversement, la dépression commande des dépenses publiques supplémentaires pour combattre le chômage et pour compenser le recul des dépenses privées. Ces dépenses seront financées par l'emprunt. Si la hausse des prix est évitée, la perte d'une partie du revenu nominal est compensée par un gain de pouvoir d'achat; en tout cas, ce rajustement est favorable au contribuable, qui paiera moins d'impôts[1].

Mais cette manipulation des dépenses n'aura qu'une influence restreinte sur la conjoncture. Ne faut-il pas concentrer l'effort sur une dépense massive, celle de l'amortissement ?

b) *L'amortissement en particulier.* — Pour éviter les complications de la constitution et du report des réserves, certains auteurs ont proposé de pousser l'amortissement en période d'essor, de le réduire ou de le suspendre en phase de déclin. Ainsi le budget de crise constituerait sa propre réserve, tandis que le budget de l'essor consommerait celle qu'il aurait accumulée.

Le mécanisme de l'amortissement alternatif n'échappe pas à la critique. En forçant le remboursement de la dette pendant la prospérité, l'Etat alimente dangereusement la haute conjoncture en versant sur le marché déjà emballé des flots de capitaux nouveaux. Les opérations de rachat de rentes en bourse coûtent d'autant plus cher au Trésor que la hausse des cours est plus marquée.

Inversement, l'arrêt de l'amortissement en phase de dépression influence fâcheusement le marché des rentes en baisse, au moment où celui-ci a besoin, tout au contraire, d'un soutien massif. D'une façon plus générale, la suspension de l'amortissement prive le marché financier d'un appoint de capitaux dont il a besoin pour sortir de sa torpeur.

1. Tout cela n'est vrai que si le financement des travaux exceptionnels ne provoque pas d'inflation.

Ces objections sont à tel point pertinentes que jusqu'ici seuls les petits Etats ont tenté la compensation des déficits de la dépression par les excédents de la reprise.

§ 2. — Les budgets cycliques en pratique.

1° Budgets ordinaires.

La constitution de réserves en phase de prospérité n'a été liée qu'exceptionnellement et quelquefois fortuitement à la politique budgétaire de conjoncture. M. Baudhuin note que de 1926 à 1932 la Belgique a pratiqué une politique budgétaire cyclique. Elle a pu constituer des réserves de 1926 à 1929 et poussé ses dépenses à partir de 1930. Pendant la phase ascendante de 1927-1929, la Belgique [1] a placé son fonds de Trésorerie (4,2 milliards de francs) en grande partie à l'étranger (3,7 milliards); l'équivalent de ce fonds a été consommé entièrement pendant les deux premières années de crise 1930 et 1931. M. Baudhuin croit que la réserve « mise à l'abri » à l'étranger a eu pour résultat d'atténuer l'emballement jusqu'en 1929 et de retarder la crise jusqu'en 1930. « Si un supplément de 4 milliards eût été disponible en 1929, le boom eût été plus marqué et plus dangereux. Si ce capital n'eût été restitué à l'économie en 1930, sous déduction d'un milliard affecté au remboursement de la dette extérieure, la crise eût été hâtée ou aggravée ».

En Suède, la constitution d'une réserve budgétaire a été prévue, elle ne peut cependant dépasser le plafond de 75 millions de couronnes [2]. Or de 1929 31 à 1937-38, deux budgets seulement ont connu des déficits (30 millions de couronnes en 1931-32 et 60 millions en 1932-33), alors que l'excédent des autres s'est totalisé par 112 millions de couronnes en moyenne annuelle. La réserve consommée pendant les deux années de déficit a donc pu être reconstituée rapidement. En France, les excédents de 1929-1930 ont été absorbés sans plan et sans méthode par le jeu des crédits d'amorce ou de programme [3] et par des dépenses électorales.

Pratiquement, la cyclicité budgétaire a pris beaucoup plus d'ampleur pour alimenter par des emprunts, suspendus en période d'essor et repris en phase de crise, des dépenses de démarrage.

1. Un projet de loi déposé le 7 avril 1928 visait à créer un fonds de réserve qui aurait recueilli les bonis des exercices précédents et fait face au « mali » de l'exercice alors en cours.

2. Jussiant, Roger et Van der Rest, *Le problème des finances publiques en Belgique et la politique économique*. Rapport présenté à l'Institut belge des Finances publiques, août 1941.

3. V. ci-dessus, p. 160.

2° Budgets extraordinaires.

a) Les budgets « d'éventualité » de la Suède comportent une série de travaux dont la mise en route ne sera effective que lorsque le gouvernement le décidera, suivant en cela les indications de la conjoncture. Parallèlement le gouvernement est autorisé à différer l'exécution des travaux en période de déclin. En fait, c'est par le rythme des emprunts que la Suède a cherché à s'adapter à l'évolution cyclique.

Emprunts suédois.

	(en millions de couronnes.)
1929-30 P.[1]	34
1930-31 P.	50
1931-32 C.[1]	73
1932-33 D.[1]	179
1933-34 D.	269
1935-36 D.	313

b) Sans avoir adopté la technique du budget éventuel, la Belgique a décidé la construction du canal Albert, financé par l'emprunt, pour lutter contre la crise de stabilisation qui se dessinait en 1927. Mais l'expérience systématique de la Suède et l'improvisation belge ont fait toucher du doigt la limite de l'action sur la crise des budgets extraordinaires d'éventualité. Les travaux publics sont d'une élaboration et d'une mise en train extrêmement longues [2]. La construction d'un canal, par exemple, exige une étude qui s'étend sur plusieurs années, la procédure d'expropriation et d'adjudication prend du temps, puis il faut compter avec les lenteurs du rôle des autorisations législatives et de la mise en exécution administrative. En fait, la construction du canal Albert, conçue pour atténuer la crise en 1927, n'a fait sentir ses effets amortisseurs de la crise qu'au cours de la crise de 1931-33.

En Suède, il a été difficile de diagnostiquer la fin de la reprise et le début de la crise. Les travaux entrepris en période de dépression sont venus en fait concurrencer l'activité privée pendant la prospérité.

c) L'Angleterre, dont la gestion des finances publiques mérite tous les éloges, n'a pas adopté la technique des budgets cycliques. Elle s'est résignée tout au plus à suspendre l'amortissement en période de crise.

1. P. C. D. : Prospérité, Crise, Dépression.
2. Baudhuin, *op. cit.*, p. 53.

Amortissement de la dette britannique.

(en millions de livres.)

1924.....	40	1927.....	60	1930.....	47
1925.....	45	1928.....	61	1931.....	66
1926.....	50	1929.....	57	1932.....	»

La France n'a jamais pratiqué de l'amortissement alternatif; depuis qu'elle a converti le gros de ses emprunts en dette amortissable (1932) elle a été liée par un plan de remboursement rigide de la dette publique : plan qui n'est pas compatible avec la suspension, même lorsque les émissions nouvelles sont très importantes. C'est ici qu'apparaissent les limites du budget cyclique.

3° Les limites du budget cyclique.

La constitution de réserves en prospérité pour amortir les effets de la dépression se heurte à des obstacles politiques difficilement surmontables. Aussi la cyclicité du budget ne se manifeste-t-elle pratiquement que par le jeu alternatif des emprunts et des amortissements. Encore l'efficacité de cette technique ne peut-elle pas être mesurée en soi, car elle ne constitue généralement qu'un aspect de la politique de reprise, qui s'appuie par ailleurs sur la manipulation de la monnaie. Aussi les dévaluations qui se sont succédé à partir de 1931, ont-elles eu sur l'évolution de la conjoncture des pays qui les ont pratiquées une influence plus profonde que l'aménagement cyclique des excédents et des déficits budgétaires. Enfin il ne faut pas perdre de vue que l'aménagement des dépenses et des recettes de l'Etat se traduit par une gigantesque redistribution des revenus privés, opération qui modifie la structure sociale et influence la conjoncture économique.

CHAPITRE II

ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET ÉQUILIBRE SOCIAL : THÉORIE DU FILTRE

L'étude séparée des recettes et des dépenses de l'Etat est instructive en soi : elle permet de mesurer les incidences des impôts sur les revenus, d'une part, de juger les dépenses politiques, économiques et sociales d'après leur efficacité et leur productivité, d'autre part. Mais à regarder de plus près, les dépenses et les recettes publiques ne constituent que deux aspects étroitement solidaires du même phénomène, celui de la redistribution des revenus. L'Etat, qui était pendant longtemps en marge de la répartition, y participe de plus en plus activement en revendiquant pour ses besoins propres une part de plus en plus importante du revenu national. Il intervient, en d'autres termes, dans le mécanisme du « Tableau économique » qui fait passer les revenus d'une classe à l'autre : des agriculteurs faisant des versements aux transformateurs, transporteurs et distributeurs, et inversement [1]. Le budget de l'Etat redistribue, par le canal des dépenses, à certaines catégories économiques et sociales des revenus prélevés par l'impôt et la taxe sur d'autres catégories; mais souvent, les bénéficiaires des dépenses se confondent avec les contribuables qui alimentent les recettes. C'est ici qu'apparaît le caractère politique du budget. Par son intermédiaire, l'Etat peut bouleverser la répartition des revenus et des fortunes et modifier l'équilibre des classes sociales en diminuant par les prélèvements les moyens des uns et en augmentant par les dépenses les moyens des autres. Si en économie de paix le budget observe une certaine neutralité, en période de guerre, au contraire, il modifie sérieusement la structure des revenus et des forunes.

La doctrine se contente généralement de considérer la redistribution sous l'angle de l'impôt, qui apparaît comme une amputation définitive de l'avoir des contribuables.

L'emprunt, au contraire, est considéré comme compatible avec la préservation des patrimoines des souscripteurs. Les sommes prêtées

1. V. Quesnay et le « Tableau économique », *Revue d'Economie politique*, 1905, et Gonnard, *Histoire des doctrines*, 1941, pp. 197 et s.

à l'Etat seraient remplacées par un titre de créance. Mais en fait, du moment que la dette publique prend une certaine envergure, les chances de remboursement diminuent. Les prêteurs risquent d'être expropriés, soit directement, soit indirectement par le jeu de l'inflation qui devient fatale lorsque les emprunts publics dépassent une certaine limite. Il faut donc considérer l'emprunt, aussi bien que l'impôt, comme un facteur de redistribution des richesses; l'un et l'autre atteignent principalement les revenus et, accessoirement, le capital.

Il est possible de saisir, dans une certaine mesure, le mécanisme de la répartition dans le cadre du budget ordinaire alimenté par l'impôt. D'une part, il est assez facile d'identifier les bénéficiaires des dépenses ordinaires et de les classer par grandes catégories sociales; d'autre part, on peut reconstituer l'assiette de l'impôt direct et établir dans quelle proportion les différentes classes sociales (propriétaires, exploitants, salariés, etc...) sont touchées par le prélèvement. Au contraire, l'anonymat plane sur les victimes de l'impôt indirect sur la circulation et la consommation. Dans le cadre du budget extraordinaire, la lumière est presque impossible à faire sur la répartition. Parmi quelles classes figurent les souscripteurs, quelle est la vraie affectation du produit des emprunts, dans quelle mesure bénéficie-t-il lors des grands travaux, par exemple, aux salariés, aux entrepreneurs, aux capitalistes?

Nous ne pourrons donc que dégager les grandes lignes du mécanisme de la redistribution budgétaire à la lumière de la théorie du filtre, que nous avons amorcée ailleurs [1]. Au titre des budgets ordinaire et extraordinaire, plusieurs centaines de milliards sont soustraits aujourd'hui à l'économie privée, par prélèvement sur les revenus et les capitaux; ils sont employés à former de nouveaux revenus et capitaux. La transformation s'accomplit par le budget lors du passage des revenus par le Trésor, qui joue le rôle technique de filtre. Renvoyant à la IV[e] Partie les aspects extérieurs du filtrage par le Trésor, notamment l'accaparement d'instruments de paiement et l'accrochage de capitaux lors de ce passage, nous concentrons ici notre attention sur le fond du mécanisme : la redistribution.

SECTION I

TECHNIQUE DE LA REDISTRIBUTION BUDGÉTAIRE

L'Etat ne conserve aucun revenu pour lui-même; par les dépenses il remet en circulation l'intégralité des produits budgétaires; les

1. *Nouveaux aspects du tableau économique. La bourse et le budget en tant que filtres économiques*, *Mélanges Truchy*, Paris, 1938, pp. 190 et s.

excédents budgétaires motivent des dégrèvements ou une affectation à l'amortissement de la dette. Dans une certaine mesure, les bénéficiaires des dépenses publiques se confondent avec les contribuables qui fournissent les moyens financiers pour les effectuer. Ainsi les rentiers sur l'Etat récupèrent en cette qualité une partie des sommes qu'ils versent en tant qu'assujettis à l'impôt, inversement les fonctionnaires laissent à la disposition de l'Etat une partie de leur traitement « stoppé à la source » par l'impôt sur les revenus du travail. Mais dans la majorité des cas, ceux qui émargent au budget ne se confondent pas avec ceux qui l'alimentent.

§ 1. — Catégories de revenus amputés par l'impôt.

Dans quelle mesure les trois catégories de revenus : celle du travail, celle du capital et celle de l'activité mixte, sont-elles affectées par l'impôt et jusqu'à quel point la fortune est-elle à son tour touchée?

La détermination des « victimes » du budget est relativement facile pour l'impôt dit direct sur les revenus et la fortune. Encore le « tax payer » ne s'identifie-t-il pas toujours avec le « tax bearer », en raison du phénomène de la répercussion : les contributions sur les bénéfices des producteurs et commerçants sont très souvent mises à la charge effective des consommateurs, malgré l'intention contraire du fisc, tandis que les impôts sur les salaires peuvent être partiellement supportés par l'entrepreneur, lorsque les ouvriers obtiennent un ajustement de leur rémunération. Si le jeu de l'incidence rend difficile l'identification des catégories de revenus qui supportent finalement l'impôt, la technique particulière des impôts sur les transactions et la consommation ne permet pas de localiser l'amputation fiscale des diverses catégories de revenus.

Nous examinerons pour deux exercices, l'un caractéristique d'une économie de paix (1939), l'autre qui subit encore l'influence directe des événements de guerre (1945), la répartition des impôts dits directs sur les trois catégories de revenus : travail, capital, activité mixte. Pour rendre les données des deux exercices comparables, nous retiendrons les évaluations budgétaires de préférence aux comptes budgétaires, dont la publication a été retardée par les événements. Pour des raisons identiques, seuls les impôts d'Etat seront pris en considération. Quant aux droits sur les transactions et la consommation, nous ne fournirons que les chiffres globaux; leur influence sur la répartition peut être tout au plus évaluée par des indices indirects.

La contribution française sur le revenu se divise en impôts cédulaires et en impôt général; pour les premiers, la répartition sur les différentes sources est facile à établir; pour le second une ventilation

est nécessaire. Le répertoire fiscal français ne comporte pas[1] d'impôt direct sur la fortune, mais plusieurs contributions, indirectes par leur forme mais directes par leur fond, sont assises sur le patrimoine (droits de succession) ou des fractions de patrimoine (droits de mutation). Ces impôts sont confondus pour la plupart avec les droits d'enregistrement et de timbre, dont il n'est pas toujours facile de les isoler. D'ailleurs presque toujours les impôts qui ont la fortune comme assiette sont en réalité supportés par le revenu de celle-ci.

I. — Budget ordinaire de l'Etat de 1939.

D'après les évaluations du budget, auquel nous intégrons les ressources fiscales de la Caisse autonome d'amortissement, le produit des impôts sur les revenus et la fortune a été chiffré par 25.513 millions de francs.

A) *Montant des impôts sur les revenus* (millions de francs).

a) Revenus du travail :		
Traitements et salaires		1.645,6
b) Revenus du capital :		
Revenu des valeurs mobilières et créances	6.686,7	
Revenus fonciers	1.468,7	
Prélèvements sur les créances	48,7	
		8.204,1
c) Revenus mixtes :		
Bénéfices agricoles	50,5	
Bénéfices commerciaux et taxes accessoires [2]	4 666,7	
Bénéfices non commerciaux	325,5	
		5 042,7
		14.892,4
d) Revenus à assiette indéterminée :		
Revenu global [3]	3.564,5	
Contribution nationale sur les revenus professionnels	637,1	
Taxes assimilées (Etat)	359,8	
Centimes pour frais d'assiette	565	
		5.126,4
TOTAL GÉNÉRAL		20.018,8 [4]

1. Le prélèvement exceptionnel sur l'enrichissement et le capital (ordonnance du 16 avr. 1945, *J. off.* du 17 avril) ne jouera comme facteur de redistribution qu'à partir de 1946.
2. Taxe spéciale sur le chiffre d'affaires, taxe d'apprentissage, etc...
3. Y compris la taxe de compensation familiale et la contribution nationale.
4. Il n'est pas tenu compte dans ce chiffre ni des dégrèvements, ni de la prévision du décalage qui résulte des certains retards de perception. — Sur les notions de recouvrement et d'arriéré, v. ci-dessus, p. 12.

B) *Montant des impôts sur la fortune*
(millions de francs).

Droits de succession et première mutation [1]..	2.427	
Droits de donation........................	162	
Droits de mutation (meubles et immeubles)...	2.165	
Droits d'hypothèques	111	
Contrats d'assurances........................	432	
Timbre sur les valeurs mobilières............	517	
Opérations de bourse........................	224	
		6.038
TOTAL A) et B)................		26.056,8

Est-il possible de répartir les impôts à assiette indéterminée sur les trois catégories de revenus ? En ce qui concerne l'impôt global sur le revenu, il atteint en principe plus sûrement les revenus mixtes et les revenus du travail (qui sont connus) que les revenus du capital qui tantôt en sont délibérément affranchis (intérêts des bons du Trésor, etc.), tantôt gardent l'anonymat grâce au titre au porteur [2]. Mais en plus les revenus du capital échappent à la contribution nationale sur les revenus professionnels. En revanche, parmi les taxes assimilées, les droits de mainmorte atteignent exclusivement les revenus de capitaux immobiliers. Nous n'avons donc pas hésité à imputer par tiers les 5.126 millions d'impôts indéterminés dans leur assiette sur chacune des trois catégories de revenus.

Quant aux impôts sur la fortune, ils sont supportés en principe par les revenus du capital, nous les assimilons donc aux impôts frappant cette catégorie de revenus.

Nous en arrivons donc à la répartition suivante des impôts sur les revenus et la fortune sur les trois classes de revenus :

Revenus du travail................	3.354	millions.
Revenus du capital................	15.951	—
Revenus mixtes..................	6.751	—
	26.056	millions.

Les impôts sur les revenus et la fortune frappaient donc en 1939 :

Revenus du travail........................	12,8 0/0
Revenus du capital........................	61,2 0/0
Revenus mixtes........................	26 0/0
	100 0/0

1. Recouvrements effectifs.
2. Qui en 1939 subsistait encore intégralement.

Il est impossible de répartir de la même façon sur les trois catégories de revenus les impôts sur les transactions et la consommation, dont nous nous bornons à évaluer la charge globale suivant les évaluations du budget de 1939.

C) *Montant des impôts sur les transactions et la consommation* (en millions de francs).

a) Impôts sur les transactions :	
Transactions non commerciales (enregistrement et timbre, sauf les impôts sur la fortune) [1]	3.429
Transactions commerciales	11.872
	15.301
b) Impôts sur la consommation :	
Taxes somptuaires et produits non indispensables à l'existence	2.957,6
Caisse autonome (Tabac)	5.597
Impôts de consommation proprement dits	4 644,7
Caisse autonome (Allumettes)	264
Douanes	11.245,7
	24.709
TOTAL *a*) et *b*)	40.010

Les recettes fiscales de l'Etat (monopoles et Caisse autonome compris) s'élèvent donc, d'après les évaluations de 1939, à 66.066 millions, dont 26.056 pour les impôts sur les revenus et la fortune (soit 39,4 0/0) et 40.010 pour les impôts sur les transactions et la consommation (soit 60,6 0/0).

II. — Budget ordinaire de l'Etat de 1945.

Le budget de 1945 a été mis en application par l'ordonnance du 31 mars 1945. Les dépenses ordinaires (y compris celles résultant des hostilités et de l'équipement) sont couvertes jusqu'à concurrence de 135 milliards par des impôts permanents et jusqu'à concurrence de 5.260 milliards par des ressources fiscales exceptionnelles. Les évaluations des recettes de la Caisse autonome d'amortissement portent sur 14,5 milliards[2].

1. Dont :

Conventions, actes civils et administratifs.	1.396	millions.
Actes judiciaires et extra-judiciaires	»	—
Timbre unique	1.010	—
Timbre de dimension	431	—
Contrats de transports	133	—

2. La dernière évaluation, dont nous n'avons pu tenir compte dans le texte, porte sur 15,6 milliards.

A) *Montant des impôts sur les revenus* (millions de francs).

a) Revenus du travail :		
Stoppage à la source	17.800	
Régime antérieur [1]	580	
		18.380
b) Revenus du capital :		
Revenus fonciers et mainmorte	3.332	
Valeurs mobilières et créances	7.533	
		10.865
c) Revenus mixtes :		
Bénéfices agricoles	1.950	
Bénéfices commerciaux et taxes accessoires [2]	13.020	
Profits illicites	12.000	
Bénéfices non commerciaux	1.025	
		27.995
d) Revenus à assiette indéterminée :		
Revenu global [3]	7.890	
Taxes assimilées et amendes [4]	917	
		8.807
Total *a*), *b*), *c*), *d*)		66.047
Dégrèvements (pour mémoire)		(1.600)

B) *Montant des impôts sur la fortune* (en millions de francs).

Droits de succession et de première mutation [5]	7.500
Droits de donation [6]	256,8
Droits de mutation (meubles et immeubles)	5.182,4
Droits d'hypothèque	145,2
Contats d'assurances	1.364,2
Contrats de capitalisation et d'épargne	100
Timbre sur les valeurs mobilières	494,7
Opérations de bourse, taxe sur les plus-values	333,9
	15.377,2
Total A) et B)	81.424,2

Comment répartir les impôts sur les revenus à assiette indéterminée sur les trois catégories de revenus? En 1945 les traitements et salaires, qui ont tous dépassé le minimum d'existence, sont plus sévèrement frappés qu'en 1939; les revenus du capital ne peuvent

1. Rôles.
2. Taxe spéciale sur le chiffre d'affaires, taxe d'apprentissage, prélèvements limitatifs et temporaires.
3. Y compris taxe de compensation familiale.
4. Centimes pour frais d'assiette et de dégrèvements, redevances des mines, divers.
5. Chiffre rectifié : 6.900 millions.
6. Et droit d'accroissement.

plus se dérober devant l'impôt général, étant donné la suppression de l'anonymat des titres au porteur [1].

Si les bénéfices agricoles ont contribué plus fortement à l'impôt, en revanche les bénéfices industriels et commerciaux ont fléchi et alimenté l'impôt sur le revenu moins substantiellement que par le passé [2]. Nous pouvons donc supposer que l'impôt général a frappé plus fortement les revenus du travail et du capital et moins fortement les revenus mixtes.

Nous répartirons donc l'impôt sur le revenu à assiette indéterminée [3] à raison de 40 0/0 sur les revenus du travail, de 40 0/0 sur les revenus du capital et de 20 0/0 sur les revenus mixtes.

Voici, dès lors, dans quelles proportions l'impôt frappe les trois catégories de revenus :

	Millions.
Revenus du travail	21.903
Revenus du capital [4]	29.765
Revenus mixtes	29.756
	81.424
Revenus du travail	26,8 0/0
Revenus du capital	36,6 0/0
Revenus mixtes	36,6 0/0
	100 0/0

Comme précédemment, nous évaluons purement et simplement les produits des impôts sur les transactions et la consommation d'après le budget de 1945.

C) *Montant des impôts sur les transactions et la consommation* (millions de francs).

a) Impôts sur les transactions :

Transactions non commerciales [5]	3.764,8
Transactions commerciales [6]	46.342,5
	50.107,3

1. Les actions sont désormais soit nominatives, soit déposées à la C. C. D. V. T. L'identité des porteurs de bons et titres (même des obligations au porteur) est repérée au moment de l'encaissement des coupons.

2. Il s'agit, bien entendu, du produit de l'impôt, compte non tenu ni du prélèvement temporaire sur les excédents de bénéfices, qui ne sont plus repris par l'impôt général, ni des bénéfices illicites, qui lui ont en grande partie échappé.

3. Le poste « Recettes parafiscales » (amendes, frais d'assiette) ne pèse pas lourd dans la balance.

4. Impôts assis sur les revenus du capital et sur la fortune.

5. Enregistrement et timbre, sauf impôts sur la fortune (v. ci-dessus).

6. Chiffre d'affaires, transactions.

b) Impôts sur la consommation :	
Contributions indirectes	6.848,6
Taxes indirectes spéciales	95
Sucres et saccharine	2.054
Monopoles (briquets et poudre à feu)	270
Tabac et allumettes [1]	7.000
Douanes	2.982
	19.249,6
TOTAL *a*) et *b*)	69.357,1

Les recettes fiscales de l'Etat s'élèvent d'après ce calcul à 150.781 millions. La différence entre ce chiffre et celui prévu par le budget de 1945 (135.137 millions) s'explique ainsi :

a) Notre tableau contient 14.500 millions de recettes de la Caisse autonome qui ne figurent pas dans le budget ;

b) Le budget fait une ventilation entre les déchets du recouvrement au titre de 1945 et les arriérés au titre des exercices antérieurs ; il n'en est pas tenu compte dans notre tableau.

Pour ne pas compliquer à l'extrême nos calculs, nous négligeons 5.260 millions de ressources exceptionnelles prévues par le budget de 1945. Les 4 milliards reversés par la Caisse autonome au titre des exercices 1940 à 1943 font double emploi avec les recettes fiscales globales inscrites dans les budgets 1940-1943 (Etat et Caisse autonome). Le droit de légitimation (1 milliard) s'apparente à un impôt sur le capital extérieur *sui generis*. Les 200 millions de redevance (carte de tabac) sont négligeables.

L'ensemble des recettes du budget de l'Etat et de la Caisse autonome se répartit ainsi :

	Millions.
Impôts sur le revenu et la fortune	81.424
Impôts sur les transactions et la consommation	69.357
	150.781

Les impôts sur le revenu et la fortune figurent donc dans le total pour 54 0/0, les impôts sur les transactions et la consommation pour 46 0/0.

Dans quelle mesure le produit des impôts est-il redistribué par le mécanisme de la dépense aux différentes catégories sociales?

1. Approximation ; en fait, les prévisions dépassent ce chiffre. Evaluation définitive : 8.730 millions.

§ 2. — Catégories de revenus formés par la dépense publique.

Les budgets de 1939 et de 1945 ne sont pas directement comparables.

Tandis qu'une partie des dépenses militaires figure dans le budget ordinaire de 1939, l'autre partie étant prise en charge par le compte des investissements en capital, le budget ordinaire de 1945 ne comporte aucune dépense d'ordre militaire : toutes les charges de la guerre et de la reconstitution de l'armée sont supportées par le budget extraordinaire financé par l'emprunt.

Cependant le budget de 1945 comporte deux chapitres qui ont trait à la guerre et qui peuvent être considérés indirectement comme des dépenses militaires : dépenses résultant des hostilités (en particulier allocations aux prisonniers, déportés, à leurs familles et à celles des mobilisés) et dépenses occasionnées par le rééquipement, rendu nécessaire à la suite des opérations de guerre. On peut dire que ces deux catégories de dépenses constituent en quelque sorte le reflet des dépenses militaires qui figurent dans le budget de 1939. Aux deux époques, les dépenses se rapportant à la préparation à la guerre ou à la guerre proprement dite se trouvent reportées sur le budget extraordinaire.

Quoi qu'il en soit, la comparaison des dépenses des deux budgets de 1939 et de 1945 n'a qu'une valeur indicative. Nous procéderons à une révision de la matière dès que la répartition des dépenses des budgets et comptes extraordinaires sera connue [1].

I. — Dépenses du budget de 1939.

Si pour les recettes fiscales nous avons été amené à tenir compte des impôts affectés à la Caisse autonome d'amortissement pour connaître l'incidence de l'impôt dit direct sur chacune des trois catégories de dépenses, le même procédé n'est plus possible pour les dépenses. Tandis qu'en effet les dépenses du budget forment essentiellement des revenus, les dépenses de la Caisse autonome, pour autant qu'elles se traduisent par un amortissement, forment du capital. Nous pourrions, il est vrai, dégager des comptes de la Caisse les charges d'intérêt afférentes à sa dette propre (bons et obligations) [2] et

1. Notons cependant que s'il est logique, du point de la formation budgétaire des revenus, de connaître les dépenses cumulées des budgets ordinaire et extraordinaire, il n'est possible de procéder à une analyse de l'origine des ressources (revenus du travail, du capital, de l'activité mixte) que pour autant qu'elles sont fournies par l'impôt (revenus et fortune). Il est impossible de dire sur quelles catégories de revenus sont prélevées les ressources d'emprunt (V. ci-dessous, p. 203).

2. En 1939 (budget exécuté) : 2.019 millions, dont 1.326 pour les bons et

les ajouter aux dépenses du budget, qui forment un revenu du capital. Mais comme les données correspondantes manquent pour 1945, nous laissons complètement de côté les dépenses de la Caisse autonome.

En 1939, le budget ordinaire prévoit 66,5 milliards de dépenses, qui font l'objet d'une double classification : par ministères et par catégories économiques.

Au dernier point de vue, la répartition des dépenses suivant qu'elles forment des revenus du travail, du capital et de l'activité mixte (entreprise) est facile à faire pour les postes suivants :

(en millions, chiffres arrondis)

	Revenus du : Travail.	Capital.	Activité mixte.
Personnel et rentes viagères..	32.600	»	»
Dette publique..............	»	14.900	»
Matériel et travaux (entreprise).	»	»	9.600

Une ventilation assez délicate est nécessaire pour les subventions (7,8 milliards). Elle peut être faite ainsi dans les grandes lignes (millions) :

	Revenus du			Revenus indéterminés
	Travail	Capital	Activité mixte	
Bonifications d'intérêt et remboursements (commerce et travaux publics)	»	100	»	»
Allocations aux collectivités, dépenses sociales (chômage, assistance, famille, anciens combattants, etc.) [1]......................	5.200	»	»	»
Subventions à des entreprises (services postaux, lignes aériennes, navires citernes, chemins de fer locaux [2].........................	»	»	1.000	1.500

693 millions pour les titres de remplacement. Au cours du même exercice, l'amortissement a porté sur 2.884 millions, les dépenses d'administration ont atteint 630 millions. Les recettes nettes (déduction faite des frais d'exploitation des monopoles) qui restaient disponibles après le service des intérêts se sont élevées à 9.194 millions; après défalcation des charges d'amortissement et dépenses diverses (3.037 millions), la Caisse a eu un solde disponible de 6.157 millions (V. Rapport de la Caisse sur l'exercice 1939). Pour 1945, la charge des intérêts de la dette propre est évaluée à 9.480 milliards, celle de l'amortissement à 9.480 millions, les dépenses d'administration à 1.659 millions.

1. Ministères : Intérieur, Travail, Santé, Agriculture, Travaux publics, Marine marchande, Anciens Combattants.

2. Marine marchande, Aviation, Travaux publics.

Nous obtenons ainsi la répartition globale suivante (en millions) :

Revenus du :			
Travail.	Capital.	Activité mixte.	Revenus indéterminés.
—	—	—	—
32.600	14.900	9.600	1.600
5.200	100	1 000	1.500
37.800	15.000	10.600	3.100

Suivant la méthode adoptée dans le tome I de ce *Précis* [1], nous considérons les revenus mixtes à raison de 1/3 comme des bénéfices et de 2/3 comme des salaires. Finalement les revenus formés par les dépenses s'établissent ainsi :

Salaires.	Intérêts.	Bénéfices.	Revenus indéterminés.
—	—	—	—
37.800	15.000	3.533	3.100
7.067	»	»	»
44.867	15.000	3.533	3.100

En éliminant les dépenses à incidence indéterminée, nous obtenons la répartition suivante des 63,4 milliards :

Salaires..........................	70,7 0/0
Intérêts..........................	23,7 0/0
Bénéfices..........................	5,6 0/0
	100 0/0

La formation des revenus du travail par les dépenses publiques atteint donc plus des deux tiers, contre moins d'un tiers pour les bénéfices et les intérêts du capital. Compte tenu des revenus formés par la Caisse d'amortissement [2], la part des revenus du travail s'établirait aux environs de 69 0/0.

II. — Dépenses du budget de 1945.

L'ensemble des dépenses du budget de 1945, y compris les dépenses résultant des hostilités et celles relatives à l'équipement, s'élève à 213,9 milliards. Nous relevons dans la classification économique des dépenses un poste qui ne figure pas dans le budget de 1939, celui des charges sociales.

1° Les revenus du travail apparents sont rassemblés dans les rubriques 2 à 4 du titre I :

Dette viagère.................	33.098	millions.
Pouvoirs publics..................	33,1	—
Personnel	40.216	—
	73.347,1	millions.

1. Première édition, 1941, pp. 204 et s.
2. Si on assimilait les capitaux distribués lors de l'amortissement à des revenus de capitaux.

En plus, les rubriques 7 (charges sociales) et 8 (subventions), ainsi que le titre II (charges des hostilités), renferment en tout ou en majeure partie des dépenses formatrices de revenus du travail.

a) Charges sociales (12.550 millions). Les principaux chapitres sont consacrés aux dépenses suivantes :

	Millions.
Agriculture :	—
Allocations familiales et assurances sociales agricoles.	2.213
Education nationale :	
Allocations familiales	311
Finances :	
Allocations familiales et œuvres sociales...........	743
Santé publique :	
Assistance (famille, aliénés, enfants malades, etc.) ..	3.283
Travail et sécurité sociale :	
Chômage, allocations familiales, retraites des ouvriers mineurs, etc..................................	2.867
Marine marchande :	
Invalides, indemnités compensatrices, œuvres sociales..	894
Dépenses sociales diverses	999,6
Dépenses sociales (revenus du travail)..................	11.310,6

La différence entre le total des charges sociales (12.549,6 millions) et le chiffre ci-dessous de 11.310,6 millions, soit 1.239 millions, représente essentiellement les bourses du ministère de l'Education nationale, que nous classons parmi les dépenses dont la nature économique est indéterminée.

b) Subventions (14.607 millions). Elles rentrent incontestablement dans la catégorie des revenus du travail :

	Millions.
Colonies :	—
Fonds de solidarité..................................	40
Intérieur :	
Allocations aux collectivités principalement pour des dépenses sociales..............................	5.691,2
Ravitaillement :	
Allocations aux collectivités pour des dépenses relatives aux restrictions	430
Santé :	
Secours sociaux et aide à la famille..................	3.343,8
Anciens combattants..................................	160
Travaux publics (Office national de navigation).....	175
	9.840,0

Sur le solde (14.607 millions — 9.840), soit 4.767 millions, les postes suivants relèvent des dépenses économiques (revenus de l'activité mixte) :

	Millions.
Finances :	
Subventions à la radiodiffusion (budget annexe).....	831,4
Agriculture :	
Contrats de culture et aide au machinisme..........	596
Production industrielle :	
Transformation de métaux non ferreux et transports.	99,9
Marine marchande :	
Crédit maritime, services postaux..................	405
	1.932,3

Restent 2.834,7 millions, que nous reportons sur les dépenses à caractère indéterminé.

c) Dépenses résultant des hostilités (58.032 millions).

Les allocations aux victimes de la guerre et à leurs familles peuvent être rattachées aisément aux dépenses qui sont à l'origine de revenus du travail.

	Millions.
Prisonniers, déportés, réfugiés.........................	20.056
Santé :	
Allocations aux familles nécessiteuses des militaires prisonniers..................................	13.600
Diverses dépenses................................	118
Education nationale :	
Délégation de soldes, etc........................	133,2
Intérieur :	
Traitements du personnel des camps d'internement, etc..	373
Subventions aux collectivités locales..............	350
Reconstruction :	
Déblaiement et déminage..........................	5.500
Travail :	
Main-d'œuvre coloniale, centres de reclassement, offices du travail, contrôle des étrangers, etc.....	1.219
Travaux publics :	
Services départementaux des transports routiers....	115
	41.464,2

Sur le solde de 16.567,7 millions, les postes suivants se rattachent aux dépenses donnant lieu à la formation de revenus d'entreprise :

	Millions.
Agriculture :	
Primes à la production de lait	500
Indemnité aux viticulteurs	1.150
Education nationale :	
Réparations	720,1
Finances :	
Allocations de la différence entre le prix de revient et le prix du pain	7.600
Intérieur :	
Dépenses de matériel	1.298
Production industrielle :	
Poudreries, péréquation du prix du charbon, travaux exceptionnels	3.900
Travaux publics :	
Matériel des transports routiers départementaux	180
Renflouement de navires	100
	15.448,1

Le solde, soit 1.119 millions, est ajouté aux dépenses indéterminées.

2° Les revenus de l'activité mixte résultent des dépenses suivantes :

	Millions.
Travaux	3.129
Equipement	7.286,5
Report des dépenses économiques ci-dessus (1°)	17.380,4[1]
	27.795,9

3° Les revenus du capital sont formés par les intérêts de la dette publique[2] du budget : 29.900 millions.

4° Les dépenses donnant lieu à la formation de revenus indéterminés s'élèvent à 20.309,7 millions.

Conformément à la méthode adoptée lors de l'analyse du budget de 1939, nous considérons qu'un tiers des revenus de l'entreprise représente des bénéfices et deux tiers des salaires. Voici comment

1. 15.448,1 millions + 1.932,3 millions (voir p. 195, sous *b*).
2. La part de l'intérêt du capital dans les dépenses de 1945 de la Caisse autonome n'est pas encore connue (chiffre provisoire : 2.270 millions).

se présente alors la répartition des divers revenus formés par les dépenses budgétaires :

	Millions.
1° Salaires	135.961,9
2/3 des revenus mixtes	18.530,6
	154 492,5
2° Bénéfices	9.265,3
3° Intérêts	29.900
	193.657,8
4° Revenus indéterminés	20.309,7[1]
Total	213.967,5

Abstraction faite des dépenses à caractère indéterminé, la répartition proportionnelle des revenus se présente ainsi :

Salaires	79,7 0/0
Bénéfices	4,8 0/0
Intérêts	15,5 0/0
	100,0 0/0

SECTION II

DYNAMISME DE LA REDISTRIBUTION BUDGÉTAIRE

Les tableaux que nous venons d'établir permettent de chiffrer dans ses grandes lignes l'importance de la redistribution des revenus par l'impôt et les dépenses ordinaires. Quant à l'emprunt et les dépenses extraordinaires au sens technique du mot, nous manquons de données précises qui nous permettraient de suivre le mécanisme correspondant.

§ 1. — **Impôts et dépenses du budget ordinaire.**

En comparant les tableaux de la redistribution de l'exercice 1939 avec ceux de l'année 1945, on a l'impression que par l'impôt l'Etat ampute surtout les revenus du capital et les bénéfices, et que par les dépenses il crée principalement des revenus du travail. Cette comparaison comporte une double réserve d'ordre statistique. Et d'abord il n'a pas été possible de ranger toutes les recettes et toutes les dépenses dans les trois catégories : revenus du travail, de l'activité mixte et du capital. Cette classification chevauche en effet sur une distinction entre les revenus de consommation et les revenus d'épargne. Ensuite, si du côté des dépenses on peut reconstituer l'ensemble du mécanisme de la formation des revenus, du côté des recettes seuls les

1. Addition des postes ci-dessus, pp. 194-196, + un solde de 15.117 millions.

impôts dits directs sur les revenus et la fortune permettent de localiser l'origine de la distribution.

Sous ces réserves, la comparaison permet néanmoins, grâce à la constance des méthodes employées, de dégager le mécanisme de la redistribution des revenus au double point de vue de la structure et de la conjoncture.

1° Redistribution et changement de structure.

En 1945 aussi bien qu'en 1939, les travailleurs semblent être les principaux bénéficiaires, les « capitalistes » et les entrepreneurs les principales victimes de la redistribution budgétaire.

Déjà avant la guerre, la part des revenus du travail dans le revenu national accusait une augmentation constante :

Répartition du revenu national sur les diverses catégories sociales.

	1928-30	1936	1938
Revenus du travail.........	49 0/0	55 0/0	57 0/0
Revenus du capital.........	17 0/0	18 0/0	17 0/0
Revenus mixtes............	34 0/0	27 0/0	26 0/0

Cette évolution répond en partie à des causes économiques. La France s'est industrialisée assez fortement entre les deux guerres; il en est résulté une augmentation du nombre des salariés, non seulement dans les entreprises industrielles, mais encore dans le commerce, les banques, les transports, etc... Parallèlement, le nombre des fonctionnaires s'est accru sans cesse. L'ensemble des travailleurs privés et publics a pu s'assurer un relèvement lent, mais continu, de la rémunération réelle.

Mais la redistribution budgétaire des revenus a incontestablement favorisé la « prolétarisation ». Du côté de l'impôt, le revenu du travail a été pendant longtemps favorisé par rapport aux autres revenus. Ce n'est que depuis la guerre que la part contributive du salariat est devenue sensible. Mais au fur et à mesure que l'impôt sur le revenu devenait plus exigeant, l'impôt sur la consommation, qui retombe principalement sur les classes laborieuses, diminuait d'intensité, en raison notamment du rationnement. Somme toute, la position fiscale du salariat s'est quelque peu stabilisée au cours de la guerre.

Tandis que l'entrepreneur a donné à l'Etat une quote-part de plus en plus importante de son revenu, le privilège des rentiers sur l'Etat est devenu chaque jour plus appréciable au fur et à mesure que la part du revenu de la dette de l'Etat s'est accrue dans l'ensemble des revenus du capital.

Au total, l'impôt devient plus exigeant par rapport au revenu du travail, relativement moins exigeant par rapport aux autres revenus.

Du côté de la dépense, au contraire, les travailleurs deviennent de beaucoup les principaux bénéficiaires de la redistribution budgétaire : augmentation du nombre des fonctionnaires et des « parafonctionnaires », accroissement du chiffre des bénéficiaires de l'assistance, de l'assurance, de la subvention, tendance à l'accroissement du revenu réel des agents de l'Etat.

Mais en fin de compte, il faut se garder de surestimer l'influence de la redistribution budgétaire du revenu mesurée par l'impôt, elle ne porte que sur 1/5e à peine du revenu national. La formation de revenus par la dépense figure pour une part plus importante dans le revenu national, même si l'on fait abstraction de la formation de revenus par l'emprunt [1].

D'ailleurs, la tendance de longue durée du dynamisme budgétaire subit des déviations dans les deux sens par les mouvements cycliques et en particulier par la conjoncture de guerre.

2° Redistribution et conjoncture.

A) *Les mouvements cycliques.*

L'étude de la sensibilité des dépenses et des recettes budgétaires nous apprend que le mécanisme de la redistribution des revenus, relativement favorable au travail, se trouve neutralisé en période de prospérité et activé en phase de dépression.

Au cours de l'essor, le rendement de l'impôt sur le chiffre d'affaires, qui pèse autant sinon plus sur les salariés que sur les entrepreneurs et les détenteurs de capitaux, prend de l'ampleur, la contribution sur les salaires devient à son tour plus productive et tend à accroître la part du revenu du travail dans la masse de redistribution. Au contraire, les travaux et les dépenses sociales favorables au travail (assistance, subventions, secours de chômage) diminuent d'importance, tandis que l'accélération de l'amortissement profite au capital.

Pendant la phase de dépression, le travail prend sa revanche. La charge absolue des impôts dits indirects, qui pèse surtout sur les revenus du travail, diminue en raison de la contraction des affaires et de la consommation. Le poids relatif de l'impôt sur le revenu du travail diminue lui aussi dans la mesure où aux salaires stoppés à la source s'ajoutent des secours sociaux (assistance, primes de chômage) qui sont largement affranchis de l'impôt.

Par contre, les revenus du capital continuent à être frappés dans leur intégralité par l'impôt au moment où la baisse de l'intérêt aboutit à leur diminution absolue [2]. Quant aux impôts sur les bénéfices, ils

1. Voir ci-dessous, p. 203.
2. Les rentes diminuent aussi sous l'influence de la conversion, mais l'impôt ne les touche que partiellement (en France, seul l'impôt général s'applique à la rente).

frappent avec un certain retard, en année de dépression, le revenu de la phase précédente de prospérité.

Cependant ces oscillations cycliques de la répartition s'effacent devant les bouleversements apparents produits par la conjoncture de guerre.

B) *La conjoncture de guerre.*

La comparaison des budgets de 1939 et 1945 montre à quel point la guerre semble affecter le dynamisme de la redistribution des revenus.

a) *Influence sur les recettes.* — La confrontation des tableaux relatifs à l'action des impôts pendant la guerre comporte un double enseignement :

	Impôts sur les revenus.	
	1939	1945
Travail	12,8 0/0	26,8 0/0
Capital	61,2 0/0	36,6 0/0
Activité mixte	26,0 0/0	36,6 0/0

	Ensemble des impôts.	
	1939	1945
Revenu et fortune	39 0/0	54 0/0
Transactions et consommation	61 0/0	46 0/0

Tandis que le renforcement de l'impôt sur le revenu affecte de plus en plus les revenus du travail, le recul des impôts sur la consommation ne compense que partiellement les nouveaux sacrifices qui sont imposés aux travailleurs.

Si les contributions sur le mouvement des affaires maintiennent dans l'ensemble leur part dans le budget, sauf l'influence structurelle de la taxe sur les transactions qui au cours de la guerre se superpose à la taxe à la production, le rendement de l'impôt sur la consommation tombe de 17 à 14 0/0 des recettes fiscales totales en raison du rationnement sévère des aliments de première nécessité, de la disparition de certaines denrées exotiques et de l'amenuisement presque complet des droits de douane. Dans l'ensemble, les impôts dits indirects passent de près des deux tiers des recettes budgétaires à moins de la moitié, tandis que les impôts dits directs s'élèvent d'un peu plus du tiers à 54 0/0.

Dans la mesure où les impôts sur les transactions et la consommation affectent surtout les revenus du travail, ce changement intervenu dans le rapport entre les deux catégories d'impôts est favorable aux fonctionnaires, employés et ouvriers. Mais l'avance enregistrée par l'impôt sur le revenu les touche durement. En raison de l'inflation

et de la hausse du coût de la vie, les salaires s'élèvent malgré l'affirmation d'une politique de stabilité par le gouvernement. Le minimum d'existence, relevé de 10 à 20.000 francs pour les salaires, mais maintenu à 10.000 francs pour le revenu global, est largement dépassé par les revenus du travail. Pratiquement, tous les travailleurs se trouvent assujettis à l'impôt cédulaire et un nombre croissant entre dans le rayon d'action de l'impôt global. Dans l'ensemble, la conjoncture de guerre demande donc au revenu du travail une contribution supplémentaire au fonds de redistribution. Le bénéfice est, lui aussi, plus sévèrement imposé : les agriculteurs entrent dans le circuit fiscal (prospérité apparente et réelle, renforcement de la rigueur de l'impôt), les industriels et les commerçants subissent le prélèvement sur les bénéfices exceptionnels et d'autres surtaxes de guerre. Par contre, les revenus du capital contribuent pour une part moindre au produit fiscal, en raison de la limitation des dividendes qui rétrécit la masse imposable, de la baisse du taux de l'intérêt et de l'accroissement du volume des rentes franches d'impôt.

Au total, en France, la contribution de l'entreprise et du travail s'accroît faiblement, tandis que celle qui est supportée par le capital diminue légèrement. Mais si, considéré en bloc, le travail perd du côté des recettes, ce qu'il abandonne est plus que compensé par les gains réalisés du côté des dépenses.

b) *Influence sur les dépenses.* — Le tableau de la création budgétaire de revenus parle un langage éloquent :

Création de revenus par la dépense budgétaire.

	Salaires.	Intérêts.	Bénéfices.
1939...........	70,7 0/0	23,7 0/0	5,6 0/0
1945...........	79,7 0/0	15,5 0/0	4,8 0/0

Le revenu du travail gagne largement du côté des dépenses ce qu'il perd du côté des impôts. Abstraction même faite des dépenses militaires (en 1945 : budget extraordinaire), nous assistons, dans le cadre du budget ordinaire, à un relèvement des traitements et indemnités, des allocations aux victimes de la guerre et à leur famille (déportés, prisonniers, réfugiés), des indemnités de chômage, des secours sociaux et des versements au titre de l'assistance. Le revenu de l'entreprise ne compense au titre de l'équipement qu'une partie des pertes occasionnées par le ralentissement progressif de la production.

En Angleterre, l'income tax a opéré un nivellement pour le moins aussi radical des revenus. Grâce à l'action combinée de l'impôt proportionnel qui frappe tous les revenus et de la taxe progressive applicable aux revenus supérieurs à 1.500 livres qui proviennent essentiellement du capital et de l'entreprise, le nombre des gros revenus

diminue sans cesse, celui des petits et moyens revenus accusant, au contraire, une augmentation ininterrompue.

3° Nivellement fiscal des revenus britanniques.

En Grande-Bretagne, on assiste à une augmentation de la part de l'impôt dit direct, qui attaque avec une sévérité particulière les revenus « fondés », et à une diminution de la part de l'impôt indirect, qui affecte surtout les revenus « non fondés » :

Impôts « directs et indirects ».

	Directs.	Indirects.
1913-14	47,8 0/0	52,2 0/0
1939-40	55,6 0/0	44,4 0/0
1940-41	57,3 0/0	42,7 0/0
1941-42	61,4 0/0	38,6 0/0
1942-43	62,6 0/0	37,4 0/0
1943-44	63,1 0/0	36,9 0/0
1944-45	64,2 0/0	35,8 0/0

Voici comment a évolué la structure des revenus sous l'influence de l'impôt :

Nombre de revenus nets dans chaque classe.

Classes des revenus d'après l'impôt (livres).	1938-39	1942-43
150-250	4.500.000	7.000.000
250-500	1.820.000	5.300.000
500-1.000	450 000	550.000
1.000-2.000	155.000	117.000
2.000-4.000	56.000	31.000
4.000-6.000	12.000	1.170
6.000 et plus	7.000	80
(chiffres arrondis.)	7.000.000	13.000.000

En 1944-1945, l'Angleterre est arrivée à financer près de 54 0/0 de ses dépenses de guerre par l'impôt, contre 36 0/0 en 1940-1941.

Le mécanisme des emprunts qui en Angleterre couvrent en 1944-1945 46 0/0 des dépenses, modifie les données de la répartition budgétaire dans des conditions qui échappent malheureusement à toute investigation statistique.

§ 2. — Emprunts et dépenses du budget extraordinaire.

D'après la théorie dominante, l'emprunt public absorberait de l'épargne en formation et des capitaux déjà formés. En tant qu'il

alimente le budget extraordinaire, l'emprunt se traduit donc par une redistribution de capitaux, s'il est vrai aussi que le produit des emprunts est affecté à des investissements.

La réalité ne correspond pas toujours à cette conception un peu simpliste et schématique du mécanisme et de la portée économique de l'emprunt.

Il est vrai qu'en période de paix, c'est le plus souvent l'épargne qui alimente le crédit public. C'est pour l'attirer à lui et pour la disputer à la demande privée que l'Etat a versé des intérêts très élevés aux souscripteurs pendant la guerre de 1914 à 1918, tant en France qu'en Allemagne. Mais cette fois-ci la baisse du taux de l'intérêt au fur et à mesure que les pouvoirs publics multiplient leur appel au crédit dénote bien qu'il y a quelque chose de changé. En plus des capitaux définitivement formés, ce sont des revenus normalement destinés à la consommation, à la constitution de fonds de roulement, à l'approvisionnement, qui s'offrent à l'Etat parce que le rationnement, le ralentissement de la production, la rareté des matières premières interdisent tout autre emploi. L'Etat n'a plus besoin de se mettre en quête de moyens de financement, ceux-ci s'offrent à lui spontanément, c'est pourquoi la rémunération des emprunts a pu atteindre un niveau aussi bas.

Il apparaît ainsi très nettement que le budget extraordinaire de guerre, notamment, s'alimente de revenus dont la destination finale est loin d'être arrêtée. C'est pourquoi l'Etat a promis le remboursement après la guerre, notamment des fonds qui lui ont été confiés sous forme de dépôts au Trésor. Pour la même raison, l'Etat autorise la restitution avant le terme de quatre ans des bons d'épargne 3 0/0 dans des cas particuliers (mariage, naissance, dépenses d'exploitation agricole imprévues, etc...) et facilite le remboursement anticipé des bons de la Libération [1]. C'est reconnaître que les sommes restituées reprendront souvent la forme de revenus de consommation différée.

Pour le surplus, les budgets extraordinaires sont financés en période de paix aussi bien qu'en économie de guerre par des avances de la Banque centrale. Dans la mesure où celles-ci s'accompagnent ou sont suivies d'une émission de billets, il se produit, par le mécanisme de la hausse des prix, une véritable amputation des revenus des valeurs à revenus fixes. L'emprunt alimenté par l'inflation équivaut donc à un impôt occulte qui affecte non seulement les créanciers mais aussi les salariés, en d'autres termes le revenu du travail aussi bien que le revenu du capital.

En tant qu'il alimente le budget extraordinaire, l'emprunt, sous toutes ses formes, met dans le creuset de l'Etat, non seulement des capitaux, mais aussi des revenus de toutes sortes. Ceux-ci peuvent

1. Ci-dessous, p. 232.

être affectés à l'investissement, notamment lorsque le produit des emprunts sert à parfaire l'équipement du pays. Mais en période de dépression déjà, le budget extraordinaire alimente pour une large part les chapitres des travaux publics, de l'assistance, du chômage, de l'assurance contre des risques divers. Ainsi l'emprunt aboutit à la formation de revenus du travail ou de revenus assimilés. En économie de guerre, le produit des émissions prend la même direction que celui des impôts : dépenses de personnel (traitements, soldes, salaires, pensions), financement des marchés et dépenses de matériel (revenus mixtes), dette publique (revenus du capital [1]).

Il n'est donc pas vrai de dire que le budget extraordinaire redistribue uniformément du capital et qu'il change tout simplement l'affectation que reçoit normalement l'épargne. Sur une large échelle, l'emprunt contribue à la formation de revenus du travail, du capital et de l'activité mixte. Il agit alors exactement comme l'impôt.

D'ailleurs, l'économie de guerre efface visiblement la limite entre l'impôt et l'emprunt. Bien que juridiquement l'Etat soit tenu au remboursement (sauf dans l'hyothèse de l'emprunt perpétuel), financièrement il se borne à assurer le service des intérêts. Dans la mesure où il rembourse l'emprunt amortissable, l'Etat se voit très souvent obligé d'émettre de nouveaux emprunts pour rendre l'opération possible. Pour l'ensemble du pays, la charge de la dette reste alors la même, le produit de l'emprunt considéré en bloc apparaît alors comme un fonds perdu et son effet est le même que celui de l'impôt.

Lorsque la dette dépasse une certaine proportion de la fortune nationale, l'Etat ne songe plus à l'amortir : il en allège le fardeau par la dépréciation monétaire. Celle-ci apparaît comme fatale lorsqu'on examine la situation du Trésor, qui en sa qualité de banquier de l'Etat se procure des moyens monétaires, lorsque les recettes ordinaires et extraordinaires ne suffisent plus à faire face aux dépenses budgétaires.

1. Le troisième budget trimestriel de défense nationale de 1945 comporte 37 milliards :

	Millions.
Dépenses de personnel	14.871
Charges sociales	1.544
Matériel et fonctionnement des services	12.599
Constructions et matériels neufs	5.692

Les dépenses proviennent donc pour moitié des revenus du travail, pour moitié des revenus d'entreprise. Dans le tableau ci-dessus, il n'est tenu compte ni de la dette viagère, ni des subventions, ni des dépenses diverses, ni des dépenses résultant des hostilités (en tout 2.300 millions).

QUATRIÈME PARTIE

Trésor public et équilibre financier.

L'équilibre budgétaire n'est pratiquement jamais réalisé. Dans la mesure où elles apparaissent, les plus-values sont résorbées soit par de nouvelles dépenses, soit par des dégrèvements [1]. Le plus souvent le budget ordinaire se solde par un déficit qui est couvert par des emprunts en attendant le vote de nouvelles ressources dites « normales ». Les budgets extraordinaires sont par définition financés par le produit d'émissions de rentes ou d'obligations. Le déficit est inévitable en temps de guerre; il semble devenir « organique » en temps de paix.

Mais lors même que l'équilibre du budget compris au sens large est réalisé, lors même que les recettes ordinaires et extraordinaires s'adaptent exactement aux dépenses de la période budgétaire, l'exécution du budget ne va pas sans déséquilibre financier temporaire.

Ainsi dans le cadre du budget ordinaire il s'établit fatalement un décalage entre les dépenses et les recettes. Les premières sont assez régulières, elles se répartissent pour la plupart également sur les douze mois ou les quatre trimestres de l'exercice, notamment en ce qui concerne les chapitres les plus importants du personnel, de la dette viagère et de la dette publique [2]. Au contraire, les revenus présentent un caractère d'irrégularité saisonnière, rythmique ou technique. Les recettes du domaine forestier rentrent lors des adjudications des bois, les droits de douane se ressentent du rythme du commerce extérieur, enfin les impôts sur les revenus sont perçus avec un certain retard après l'émission des rôles. Le système des acomptes permet certes d'accélérer la rentrée des impôts sur les revenus et sur

1. Au sujet des excédents de 1929 et 1930, v. ci-dessus IIIe Partie, p. 179.
2. Les dépenses de caractère social et économique s'effectuent moins régulièrement.

la fortune, mais, comme pratiquement les échéances dont le montant dépend des résultats de l'exercice précédent sont trimestrielles [1], le calendrier des recouvrements présente au début de l'année deux pointes très marquées [2]. De même encore, le vote et l'émission des emprunts affectés aux besoins du budget extraordinaire [3] peuvent subir de longs retards, alors que les dépenses présentent souvent un certain caractère d'urgence.

Qu'il s'agisse donc du budget ordinaire ou du budget extraordinaire, même si les dépenses et les recettes *s'équilibrent* exactement, elles ne se *balancent* pas toujours dans le temps. Or il incombe au Trésor, qui est le caissier de l'Etat chargé de centraliser toutes les dépenses et toutes les recettes, de faire un pas de plus : il se procure sous sa propre responsabilité les ressources nécessaires pour assurer la concordance des sorties et des rentrées dans le temps. Il se rembourse ultérieurement des avances faites par le produit des recettes fiscales.

Dans le cadre des finances de l'Etat, le déséquilibre peut se prolonger plusieurs années. Le Trésor supporte ainsi pendant longtemps les déficits des budgets; il prend à sa charge les soldes passifs des comptes spéciaux du Trésor, qui restent hors budget puisque théoriquement les dépenses immédiates se balancent avec les rentrées futures. Le Trésor fait des avances « momentanées » aux services « débiteurs », soit par des moyens de trésorerie, soit par des émissions spéciales [4]. Mais nous avons vu que l'équilibre est quelquefois long à se réaliser, il arrive même que le découvert du service spécial se prolonge indéfiniment. Dans ce cas le Trésor « soutient » ce déficit en attendant le règlement final. Enfin, il arrive parfois que des dépenses non prévues au budget s'imposent au gouvernement. Celui-ci peut alors, sans être obligé d'ouvrir de nouveaux crédits, pourvoir à ces dépenses en utilisant des fonds que le Trésor a pu se procurer par le moyen d'avances de trésorerie. M. Trotabas [5] cite dans cet ordre d'idées le régime prévu par l'article 37 de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre, et le régime des avances prévu pour la reprise industrielle et commerciale (loi du 21 déc. 1940). Ainsi, en dehors du cadre budgétaire, le Trésor « gère » les découverts de tous les services qu'il paie sans que des

1. En France, les acomptes sont dus le 1er février et le 1er mai, etc...
2. Début février et début mai, etc...
3. Les emprunts sont toujours des recettes d'affectation, contrairement aux impôts qui ne doivent pas l'être (universalité et spécialité). Voir ci-dessus, p. 32.
4. Exemple : le décret du 11 novembre 1933 autorise une émission du Trésor au profit de la Caisse nationale de Crédit agricole.
5. *Op. cit.*, p. 80, et Trotabas, *Les finances publiques de la France*, Paris, 1937, p. 77.

crédits correspondants aient été inscrits au budget et qui restent définitivement à sa charge. Sur le plan international, le Trésor fournit à l'Etat les moyens de consentir des prêts à des gouvernements étrangers. On se trouve ainsi en présence d'activités extra-budgétaires qui constituent, en marge du budget de l'Etat, un véritable budget du Trésor.

Le Trésor pourvoit aussi au besoin des collectivités locales, il leur fournit les moyens nécessaires pour assurer la marche normale de leurs services en attendant la rentrée de leurs ressources propres. Enfin, le Trésor apparaît aussi comme le financier des établissements publics, des offices, de certains services publics autonomes, tels que les chemins de fer, les P. T. T., etc. En 1938, dernière année normale d'avant-guerre, il a manipulé environ 615 milliards ; en 1942, année marquée par les dépenses d'armistice et en particulier par le compte spécial des frais d'occupation, le chiffre correspondant a atteint près de 1.500 milliards. En 1944 le « chiffre d'affaires » du Trésor a dépassé 1900 milliards [1].

Au delà des recettes du budget, le Trésor se procure des ressources importantes hors budget. D'après une évaluation de l'Institut de conjoncture [2], le Trésor avait prélevé à la fin de l'année 1944 près de 100 milliards de francs sur les correspondants (v. ci-après) et les dépôts libres et bloqués.

Le Trésor joue donc un double rôle. Il supplée à l'insuffisance temporaire des budgets ordinaires et extraordinaires; il couvre l'excédent prolongé des dépenses sur les recettes dans le cadre général des finances publiques et semi-publiques : collectivités, établissements publics, services publics autonomes, secteur économique soutenu par l'Etat.

Malgré l'importance de ses fonctions et l'ampleur de ses institutions, le Trésor n'apparaît au point de vue juridique que comme un simple rouage des services généraux de l'Etat : caissier et agent financier. Mais au point de vue économique, on peut se demander si le Trésor ne joue pas un rôle autonome : artisan de l'équilibre budgétaire, il est de plus le banquier des collectivités inférieures et des services publics indépendants du budget général. Mais peut-il aussi être considéré comme le banquier de l'Etat lui-même ? La question, maintes fois soulevée, n'a jamais été résolue en théorie, l'Etat hésite à lui donner une sanction pratique. Dans ces conditions, nous ne saurions prétendre à plus qu'à éclaircir la situation véritable du Trésor public en envisageant successivement la technique financière et la portée économique de cette institution financière.

1. Opérations du Trésor d'Alger non comprises.
2. *Le Point économique*, n° 3, 1945, *op. cit.*, p. 46.

CHAPITRE PREMIER

LA TECHNIQUE FINANCIÈRE DU TRÉSOR

La réforme de la comptabilité publique [1] a eu, entre autres, pour résultat d'accélérer la tenue et la publication des comptes et en particulier celle de la situation du Trésor public.

En exécution du mandat qui lui est conféré, le Trésor public effectue dans le cadre et en dehors du budget un ensemble de dépenses auquel il affecte soit les produits budgétaires ordinaires et extraordinaires, soit des ressources qu'il se procure pour son propre compte. C'est le « *Compte résumé des opérations* » qui reflète l'activité du Trésor.

En tant qu'il se procure des ressources en dehors du budget, le Trésor se constitue débiteur au même titre qu'un banquier qui accepte des dépôts ou qui émet des emprunts, il conserve toujours une encaisse liquide d'une certaine importance. Mais en sens inverse, par le mécanisme des dépenses extra-budgétaires, en particulier au titre des avances et des prêts aux collectivités, aux services publics, aux gouvernements étrangers, le Trésor occupe la situation de créancier [2].

C'est la situation de la trésorerie qui révèle l'importance comparée du passif et de l'actif du Trésor. Nous examinerons successivement le compte des opérations, les dépenses et les recettes, et la situation d'ensemble du Trésor.

SECTION 1

LES COMPTES RÉSUMÉS DES OPÉRATIONS DU TRÉSOR

Le *Journal officiel* fournit périodiquement la situation résumée des opérations du Trésor. Ce document, dont la publication avait été suspendue pendant la guerre, paraît à nouveau depuis 1942 [3]. La modification intervenue dans la présentation des comptes reflète les changements apportés dans certaines attributions du Trésor.

1. Trotabas, *op. cit.*, pp. 105 et s.
2. Voir cependant ci-dessous, p. 251, les différences entre le Trésor et les banques de dépôt.
3. Cette publication a été de nouveau suspendue en été 1944 et reprise en fin d'année.

I. — Renseignements relatifs à l'exercice 1938.

1. Situation d'ensemble pour l'exercice 1938 (en millions de francs) :

Encaisse du Trésor au 1er janvier	5.282
Recettes de l'année	617.050
Total	622.332
Dépenses	614.312
En caisse au 31 décembre	8.020

2. Décomposition et évolution des encaisses en 1938 (en millions de francs) :

	1er janv.	31 déc.
Numéraire chez les comptables	1.451	1.652
Compte courant du Trésor à la Banque de France	972	1.911
Compte courant du Trésor dans les banques coloniales	1.422	1.481
Fonds à l'étranger	1.177	1.379
Traites et valeurs mobilisables	260	1.597
Totaux	5.282	8.020

3. Résumé des opérations de dépenses et de recettes (en millions de francs) :

	Dépenses.	Recettes.
Budget 1937 période complémentaire	4.087	1.551
Budget 1938 période d'exécution	59.326	53.156
Dépenses financées par l'emprunt	19.719	»
Dépenses financées par des ressources spéciales [1]	4.917	4.930
Bénéfices exceptionnels du Trésor [2]	»	31.470
Opérations de trésorerie des P. T. T. et autres services à budgets annexes	117.108	118.630
Opérations d'offices [3] et d'établissements autonomes	96.263	98.127
Opérations des collectivités locales	127.703	129.932
Avances du Trésor [4]	48.952	26.145
Opérations pour particuliers [5]	22.952	22.874
Emissions et remboursements d'emprunts	113 285	128.704
Fonds en route, comptes d'attente et d'ordre	»	1.531
Totaux	614.312	617.050

1. Il s'agit principalement des comptes spéciaux du Trésor ; voir ci-après.
2. Réévaluation de l'encaisse et cession d'or ; voir ci-après.
3. Mutilés, céréales, navigation, etc...
4. Ce poste comprend notamment des avances du Trésor au Fonds de stabilisation des changes ; voir ci-après.
5. Dépôts au Trésor, etc... ; voir pp. 221 et s.

II. — Situation résumée des opérations du Trésor, 1942 et 1944 (millions de francs).

	1942 [1] Recettes	1942 [1] Dépenses
I. — Opérations du budget.		
1° Budget ordinaire.		
Exercice précédent	— 911	2.975
Exercice courant	96.968	96.322
2° Budget extraordinaire.		
Exercice précédent	»	6.835
Exercice courant	»	26.974
TOTAL	96.057	133.106
II. — Services hors budget.		
1° Dépenses de l'armistice.		
Frais d'occupation	243	123.772
Réquisitions	973	1.970
Déficit clearing franco-allemand	»	33.000
2° Avances du Trésor à vue et à court terme	16.246	21.807
3° Dépenses diverses	31.868	41.114
TOTAL	49.330	221.663
III. — Emprunts.		
Perpétuels	»	1.625
Amortissables	22.607	6.186
Remboursables par annuités	1.313	142
A moyen et à court terme	593.754	480.339
Auprès des banques d'émission	164.666	96.483
TOTAL	782.340	584.775
IV. — Opérations des correspondants	558.507	544.330
TOTAL GÉNÉRAL	1.486.234	1.483.874
Solde	2.360	
Fonds en route, etc. [3]		5.927
Excédents de dépenses		3.567 [5]

	1944 [2] Recettes	1944 [2] Dépenses
I. — Budget général.		
Exercice précédent.	— 284	6.691
Exercice courant.	122.997	159.190
TOTAL I.	122.713	165.881
II. — Dépenses résultant de l'occupation	»	»
Versements forfaitaires.	»	117.900
Dépenses payées en sus.	273	19.625
Réquisitions pour compte allemand.	475	156
Avances à l'Office des changes (déficit du clearing franco-allemand).	»	52.000
Avances à l'Italie (au profit de l'Allemagne).	»	9.000
TOTAL II.	748	198.681
III. — Opérations propres du Trésor.		
Avances du Trésor à vue et à court terme	23.913	27.840
Dépenses financées par des ressources spéciales (opérations de liquidation et prêts).	35.069	56.914
Opérations concernant les forces alliées :		
Aide aux forces alliées.	2	1.468
Avances en numéraire pour le règlement des dépenses des forces alliées en France.	»	12.382
TOTAL III.	58.984	98.604
IV. — Emprunts.		
Perpétuels.	135.092	»
Amortissables.	15 858	9
Remboursables par annuités.	9.965	
A moyen et à court terme.	55.753	689.682
Auprès des banques d'émission.	212.950	169.573
TOTAL IV.	1.129 618	859.264
V. — Opération des correspondants.	615.820	596.615
TOTAL GÉNÉRAL.	1.927.883	1.919.045
Solde.	8.838	
Fonds en route, etc. [3]		8.593 [4]
Excédent de recettes.	245 [5]	

1. Ce *Précis*, tome III, 1re éd., p. 179, et rectificatif, tome IV, p. 165.
2. *J. off.* 8 mai 1945, p. 2611. La situation au 31 décembre 1943 est reproduite tome IV, 1re éd., p. 15
3. Fonds en route, chevauchements comptables et apurement de comptes d'attente.
4. Dont 2.834 millions correspondant à des opérations dans les territoires d'outre-mer.
5. Au 1er janvier 1942, les encaisses du Trésor se chiffraient par 14.331 millions ; au 31 décembre 194 (après déduction de l'excédent des dépenses de 3.567 millions) à 10.764 millions. Au 31 décembre 1944, l encaisses s'élèvent (après addition de l'excédent de 245 millions) à 16.305 millions.

Ce tableau reflète d'abord les opérations du Trésor pour le compte du budget; elles font apparaître en 1944 un déficit de 43 milliards, auquel s'ajoute le double découvert des comptes « charges d'occupation » (198 milliards) et « opérations propres du Trésor » [1] (40 milliards. Le découvert total (281 milliards) est plus que compensé par le solde favorable cumulatif des émissions d'emprunts (270 milliards) et des opérations avec les correspondants (19 milliards). L'excédent de 8,8 milliards est absorbé jusqu'à concurrence de 8,5 milliards par un compte d'attente « fonds en route, etc... ».

Pour la première fois la situation du Trésor fait apparaître en 1944 un compte spécial relatif aux opérations concernant les forces alliées [2].

Nous ne pouvons insister, dans le cadre de cette étude, sur la situation du Trésor d'Alger. Rappelons seulement que par ordonnance n° 21 du 2 décembre 1941, le Comité national de la France combattante a institué une Caisse centrale de la France libre [3], véritable banque centrale comportant un département d'émission et un département de banque. Le Trésor central, qui entretenait un compte courant à la Caisse centrale, s'est vû attribuer par le Comité national de la France combattante un rôle analogue à celui que joue traditionnellement en France continentale le Trésor public. Des comptes spéciaux ont été créés dans les écritures du service central du Trésor : « Paiement des fournitures faites et services rendus au gouvernement des Etats-Unis d'Amérique » (22 oct. 1943), « Paiement des fournitures faites et services rendus au gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord » (14 févr. 1944) [4]. Nous ne présentons ici que la physionomie des dépenses et des recettes du Trésor dépendant du ministère des Finances de Paris.

SECTION II

LES DÉPENSES EFFECTUÉES PAR LE TRÉSOR

En sa qualité de caissier de l'Etat, le Trésor centralise les recettes des budgets ordinaire et extraordinaire : domaine, taxes, impôts, emprunts, pour les affecter aux dépenses de ces mêmes budgets. Pour faire face au déficit du budget ordinaire [5] et aux dépenses qui lui

1. Ci-dessous, p. 214. Pour la situation au 30 avril 1945, voir *J. off.* du 14 octobre 1945, p. 6544.
2. Ci-dessous, p. 215.
3. Transformée en Caisse centrale de la France d'outre-mer par l'ordonnance du 2 février 1944. Le bilan de la Caisse au 31 octobre 1943 a été publié dans le *Journal officiel* du 6 janvier 1944.
4. Au titre de l'aide mutuelle. V. *J. off.*, 1944, p. 157.
5. Le budget extraordinaire est en principe équilibré par les emprunts ;

incombent en propre, le Trésor mobilise des ressources particulières qui constituent la dette flottante.

§ 1. — Exécution des budgets.

1° Budgets ordinaires.

Le Trésor effectue toutes les dépenses au titre du budget ordinaire : chacun des trois exercices relevés dans les tableaux ci-dessus a été déficitaire tant pour la période complémentaire du budget précédent que pour le budget en cours. Le déficit cumulé auquel le Trésor a dû faire face jusqu'au 31 décembre 1944 a atteint 8,7 milliards en 1938, 3,2 milliards en 1942 et 43,2 milliards en 1944. Le Trésor couvre ses déficits au moyen des ressources que lui procurent les emprunts d'Etat et au moyen de ses ressources propres.

2° Budgets extraordinaires.

Le budget de 1938 établit une distinction entre les dépenses financées par l'emprunt, qui se rattachent au budget extraordinaire, et les dépenses financées sur ressources spéciales, qui relèvent des comptes spéciaux[1].

En 1942, le gouvernement de Vichy a « camouflé » dans un budget dit extraordinaire des dépenses (conséquences des hostilités et équipement) qui rentrent à vrai dire dans le budget ordinaire. Une partie du déficit de ce « budget national extraordinaire » (33,7 milliards)[2] a été couverte par les ressources en argent frais des emprunts proprement dits[3]. En vue de faire face à l'intégralité des dépenses extraordinaires, il a fallu faire appel au produit des émissions à court terme et en particulier à celui des bons du Trésor. Mais à côté du budget extraordinaire national, la France a eu à supporter les charges d'un véritable budget extraordinaire étranger, celui des frais d'occupation. Comme il a été couvert presque complètement par des moyens de trésorerie et des avances de la Banque, on l'a qualifié, non pas de budget, mais de compte spécial. Nous le retrouverons plus loin.

En 1944, le Trésor, en tant que simple caissier de l'Etat, a pu couvrir les dépenses du budget ordinaire jusqu'à concurrence de 43 milliards par les ressources normales; le solde a été liquidé temporairement par des moyens de trésorerie ; mais l'emprunt perpétuel de la

mais les dépenses de ce budget peuvent laisser un solde qui est couvert par les ressources de trésorerie.

1. Ci-après, p. 213.
2. Ainsi que le solde du budget ordinaire.
3. L'exercice 1942 se ressent des conversions de rentes et obligations du Trésor et emprunts garantis de change.

libération 3 0/0, émis en fin d'année, a permis à l'Etat de rembourser ces avances du Trésor [1]. Le budget étranger des frais d'occupation et du clearing franco-allemand a été financé, comme par le passé, essentiellement par les ressources de la dette flottante (bons et avances). C'est pourquoi on a continué à le ranger dans la catégorie des « comptes spéciaux », dont le Trésor assume « provisoirement » les charges dans l'attente souvent vaine de se rembourser sur des ressources budgétaires. Avec les comptes spéciaux nous en arrivons à des dépenses que le Trésor ne liquide plus pour le compte du budget, mais en son nom et pour son compte propre.

§ 2. — Dépenses à la charge du Trésor.

Le Trésor se procure des ressources propres soit pour équilibrer des comptes spéciaux, soit pour faire des avances à des collectivités et établissements publics ou entreprises publiques rattachées au budget (budget annexe) ou dotées d'une autonomie complète.

1° Comptes spéciaux du Trésor.

Tandis que les budgets annexes sont rattachés au budget général, auquel ils virent les excédents et auquel ils émargent pour couvrir les déficits, les comptes spéciaux du Trésor mènent une vie autonome et extra-budgétaire [2].

Les renseignements relatifs à l'exercice 1938 classent à part les services spéciaux du Trésor, avec 4.930 millions de recettes et 4.917 millions de dépenses. A ce titre, le Trésor avait à faire face aux dépenses occasionnées par le service d'entretien de l'armée, les prestations en nature, la réglementation du marché du blé, les pensions et subsistances militaires.

Dans la mesure où ces services ne produisaient pas de ressources suffisantes pour se mettre en règle avec le Trésor, celui-ci disposait du produit net de la loterie nationale.

En 1942, les comptes spéciaux figurent sous la rubrique « dépenses diverses »; ils ont trait notamment au ravitaillement général, aux transports maritimes, aux fabrications et travaux du service des constructions provisoires, aux assurances des risques de guerre. Comme il résulte du tableau ci-dessus [3], les comptes de 1942 sont fortement

1. L'emprunt a fourni en tout 127 milliards d'argent frais ; en plus 37,2 milliards de bons du Trésor ont été convertis en titres de rente 3 0/0. La situation du Trésor est fortement marquée par les résultats de l'emprunt émis en fin d'année.

2. Ci-dessus, p. 145.

3. Page 210.

débiteurs (dépenses, 41,1 milliards, recettes, 31,9 milliards); le Trésor n'avait même plus la ressource de faire appel à la loterie nationale, qui a été en majeure partie intégrée dans le budget. Le rapport au « Chef de l'Etat » qui précède le budget de 1943 mentionne des comptes spéciaux du ravitaillement, des transports maritimes, des avances sur opérations exceptionnelles de production, d'importation et de récupération portant sur des métaux et des substances minérales. Dans le discours prononcé devant l'Assemblée consultative le 29 mars 1945, le ministre des Finances a révélé que le déficit de ce dernier compte spécial a atteint 3 milliards en 1944.

Parmi les comptes récents (1945), le ministre a mentionné celui qui couvre la différence entre le prix d'achat et le prix de vente de la laine, avec un déficit évalué à 600 millions; le compte de même nature concernant l'insuffisance du prix de vente de la margarine (déficit 200 millions). L'Etat subventionne en plus la production de l'or en France, par le mécanisme d'un compte spécial qui a alloué, depuis le 1er janvier 1943, 63 millions à trois producteurs [1]. Le 22 mai 1944, un acte de Vichy a confié à un compte spécial le financement des transports routiers nécessaires à l'approvisionnement de la Seine. Comme les difficultés de transport ont persisté, l'ordonnance du 6 juin 1945 (n° 45/1192) a étendu le champ d'action de ce compte à tout le territoire. Le compte spécial est débité du montant des dépenses entraînées par l'organisation et l'exploitation des transports routiers : il est crédité du montant des redevances à la charge des bénéficiaires des transports et par les attributaires de fournitures et de matériel.

Le ministre des Finances a fait envisager pour 1945 « une révision de cette canalisation souterraine, alimentant hors budget, par des comptes du Trésor dont trop souvent l'équilibre n'est que théoriquement assuré par des taxes, une série d'opérations qui pouvaient être justifiées ou expliquées dans les conditions où s'est débattue la France pendant l'occupation ». Cette promesse n'a pas été tenue.

L'envahissement du territoire a donné naissance au compte spécial le plus important que l'histoire financière du pays ait connue, celui des charges d'occupation. Le résumé des opérations du Trésor nous révèle qu'en 1944 [2] le Trésor a avancé 198 milliards au titre des versements forfaitaires, réquisitions, avances à l'Italie, avances à l'Office des changes (couverture du déficit du clearing franco-allemand). Le financement de ce compte spécial a été assuré partie par le produit

1. Parmi les comptes spéciaux nouveaux (qui n'existaient pas encore en 1938 ou 1943), mentionnons en plus les suivants : Couverture des besoins complémentaires en bois et produits forestiers; Reprise normale des cultures; Prises maritimes; Compte d'emploi des redevances des banques d'émission.

2. Voir ci-dessus, pour l'ensemble de la période 1940-1944, p. 123.

des bons, partie par les avances de la Banque. La liquidation de ces dernières, qui figurent au bilan de l'Institut d'émission (fin mai 1945) pour 426 milliards, sera amorcée par l'affectation à la Banque du produit de l'échange des billets [1].

Au moment où la France envisage sérieusement l'allégement de ce ce compte, qui a dû être ouvert sous la pression de l'ennemi, le concours financier que nous avons dû prêter aux Alliés qui ont achevé la libération du territoire a motivé l'ouverture d'un nouveau compte spécial, dont le « Résumé » porte la trace. L'ordonnance du 22 août 1945 [2] prévoit l'ouverture dans les écritures du Trésor de trois comptes spéciaux relatifs aux paiements pour l'aide aux forces américaines, britanniques et canadiennes. Chacun de ces comptes sera débité du montant de toutes dépenses à payer par les autorités françaises pour « assurer la satisfaction sur le territoire métropolitain des besoins des forces alliées ». Ils seront crédités de toutes les recettes auxquelles pourront corrélativement donner lieu ces opérations; à la date du 31 décembre 1944 ce compte spécial avait versé aux forces alliées en numéraire la somme de 12,4 milliards [3]. Dans son discours du 29 mars, le ministre des Finances a rappelé que, en vertu des accords d'aide mutuelle entre la France et les Alliés, les dépenses financées par le Trésor concernent les réquisitions immobilières (500 millions par mois), les salaires payés aux 150.000-200.000 travailleurs employés par les autorités militaires alliées (600 millions par mois), les transports ferroviaires pour compte allié (400 millions par mois), les prestations des P. T. T. (60 millions par mois), le coût des commandes industrielles des Alliés dans nos manufactures (1.300 millions par mois) [4].

Les comptes spéciaux purement français de 1944 figurent dans la « Situation résumée » sous III, Opérations propres du Trésor, dans la rubrique « Dépenses financées par des ressources spéciales » [5].

1. Grâce à la non-présentation d'une masse de billets anciens et de l'augmentation des dépôts en banque qui a permis d'intensifier la souscription aux bons, la circulation fiduciaire a pu être ramenée de 580 à 444 milliards (une partie des frais d'occupation avait été alimentée par les avances ordinaires). Le 27 septembre 1945 la circulation ressort de nouveau à 496 milliards de francs. Les 426 milliards d'avances pour frais d'occupation sont contre-balancés au passif du bilan de la Banque par les avoirs du Trésor (53 milliards au 27 sept. 1945).

2. *J. off.* 17 octobre 1945. V. aussi le décret du 27 août 1945, *ibid.*, qui prévoit notamment comme recettes « des cessions à des services publics de marchandises importées gratuitement » de l'un des trois pays intéressés. Un arrêté du 14 juin 1945 (*J. off.* 17 juin) complète l'ordonnance d'août 1944.

3. En plus « l'aide aux forces alliées s'est chiffrée par 1.468 millions ».

4. Le régime « prêt et bail » a été suspendu en été 1945.

5. Cette rubrique comprend aussi des opérations hors budget, comme, par exemple, les prêts au Crédit national pour le financement de la reconstruction. Voir aussi la situation au 30 avril 1945, *J. off.*, 1945, p. 6544.

2° Avances a des collectivités, établissements et entreprises publics ou semi-publics.

En sa qualité de caissier de l'Etat, le Trésor assure le mouvement des fonds, non seulement au titre du budget général, mais encore au titre des budgets annexes qui lui sont rattachés pour ordre. En 1938, le mouvement des fonds pour l'ensemble des budgets annexes s'élevait à environ 118 milliards. Mais en plus des opérations de caisse, le Trésor fait des opérations de crédit. Il consent des avances aux services publics qui font l'objet d'un budget annexe ou qui jouissent d'une autonomie financière complète. En 1942, le budget annexe des P. T. T. fait état d'avances du Trésor à vue et à court terme (476 millions) au titre du compte d'investissement (recette extraordinaire); dans le budget de 1945, l'avance correspondante est portée à 846 millions; le même budget prévoit une avance du Trésor de 273 millions au budget annexe de la radiodiffusion (recette de premier établissement).

Traditionnellement, le Trésor vient au secours de la S. N. C. F., société d'économie mixte depuis 1937, et en exécution des conventions du 31 août 1937 et pour couvrir son déficit creusé par le concours de trois circonstances : réduction du trafic, augmentation des charges, adaptation insuffisante et tardive des recettes.

La convention intervenue le 31 août 1937 (*J. off.* 1er septembre) entre l'Etat et les représentants des réseaux en vue de la constitution de la S. N. C. F. établit qu'en principe celle-ci devra réaliser l'équilibre de son budget grâce à la manipulation appropriée des tarifs. Toutefois, il a été prévu que pendant une période de transition la S.N.C.F. ne serait pas tenue de réaliser le « grand équilibre » : pour la couverture des charges effectives (intérêts, amortissements, etc.) des emprunts antérieurs à 1938, il est prévu (art. 25 de la convention) que des avances du Trésor pourront y faire face[1]. C'est ainsi que l'article 38 de la loi de finances de 1943 dispose « que le montant des avances que le Trésor est autorisé à faire en application de l'article 21 de la convention du 31 août 1937 pour la couverture des charges d'emprunts non incorporées dans l'équilibre financier de 1942 est fixé, à titre provisionnel, à la somme de 4 milliards de francs ».

Par contre, la S. N. C. F. s'est engagée à réaliser dès l'origine, par ses propres moyens, le « petit équilibre » (art. 21), comprenant les dépenses d'exploitation, les charges des emprunts postérieurs au 1er janvier 1938, les insuffisances des exploitations annexes, certaines sommes versées aux compagnies et les primes. Cependant, il a été

1. Le budget ordinaire supporte le remboursement à la S. N. C. F. des emprunts émis pour couvrir les déficits de 1921 à 1925 et de 1930 à 1937.

prévu (art. 18) qu'au cas où le gouvernement refuserait d'accepter un relèvement de tarifs demandé par la société, il assumerait la responsabilité de mettre à sa disposition les moyens financiers pour réaliser le petit équilibre. C'est à ce titre que la société a fait appel au Trésor au cours de l'exercice 1944[1]. Mais le déficit s'est creusé de plus en plus en raison des hostilités. Les opérations de guerre, l'arrêt total des transports, des dépenses imprévues et considérables ont profondément déséquilibré le budget de la S. N. C. F. au cours du 2e semestre de 1944. Les avances faites par le Trésor pour ses deux motifs se sont élevées à environ 32 milliards. Le collectif de juin 1945 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1945 a régularisé la situation : le budget a pris à sa charge le déficit cumulé (22.029 millions, subvention exceptionnelle pour la couverture du déficit d'exploitation de l'exercice 1944, et 96 millions, subvention en exécution de l'art. 18 de la convention du 31 août 1937). En juin 1945, le ministre des Transports a évalué à au moins 20 milliards le déficit probable des chemins de fer pour l'exercice en cours.

Le Trésor peut être autorisé à faire des avances au chemin de fer du Niger (budget de 1945; loi de finances, *J. off.* 3 avr. 1945).

Les avances du Trésor aux services publics économiques, aux collectivités administratives, départements et communes, en particulier à la Ville de Paris, ont revêtu une certaine importance au cours de l'occupation. Ces avances figurent sous la rubrique « Avances du Trésor à vue et à court terme » (dépenses en 1944 : 27,8 milliards; recettes, 23,7 milliards).

Le Trésor fait aussi des ouvertures de crédit aux tiers, entre autres aux entreprises industrielles et commerciales pour le redémarrage ou, en sens inverse, à titre d'indemnité d'arrêt ou de licenciement de personnel (lois du 20 juill. 1940, des 26 et 27 déc. 1940, etc...). Lors de la crise bancaire de 1931, le Trésor a consenti des avances en faveur de deux banques en difficultés : la Banque d'Alsace et de Lorraine (910 millions), la B. N. C. (1.990 millions) [2]; les opérations ont été réalisées sans l'autorisation du Parlement, requise par l'article 131 de la loi de finances du 30 avril 1930. Le gouvernement a essayé de les justifier en alléguant qu'il s'agissait de « placements » de la trésorerie. Dans les deux cas, les avances au Trésor furent assorties d'échéances indéterminées et consenties avec la perspective de pertes au moins partielles. Les nombreuses avances à des gouvernements

1. L'Etat, comme c'est sa prérogative, a apporté, pour des raisons économiques, des retards au relèvement des tarifs demandé en cours d'année. Discours du ministre des Transports, Assemblée consultative, 26 juin 1945, *J. off.*, p. 1216).

2. Choix (R.), *L'évolution des masses budgétaires et de la trésorerie en France depuis la crise (1930-1937)*, thèse droit, Paris, 1938.

étrangers (par exemple, Bulgarie et Yougoslavie en 1931) soulèvent la même objection.

§ 3. — Opérations comptables avec les correspondants.

Tandis que le financement des comptes spéciaux et les avances aux établissements et collectivités publics engagent les ressources propres du Trésor pendant une période plus ou moins longue, les relations financières avec les correspondants qui entretiennent des comptes courants avec le Trésor se ramènent en principe à une simple manipulation de fonds qui fait naître des soldes actifs ou des découverts temporaires.

Les correspondants du Trésor peuvent se répartir sur trois catégories :

1° Budgets annexes : P. T. T. (fonds des chèques postaux);

2° Offices, établissements publics et services publics, Caisse des dépôts et consignations, Caisse autonome d'amortissement, Caisse nationale des marchés de l'Etat, S. N. C. F.;

3° Collectivités administratives : Ville de Paris, département de la Seine, autres collectivités secondaires.

Dans le Résumé des opérations de 1938, les recettes dépassent légèrement les dépenses [1], grâce notamment à l'afflux des dépôts bloqués [2]. Au cours de la guerre, l'excédent des recettes réalisées par le Trésor sur les recettes effectuées par lui pour le compte des correspondants n'a cessé de croître et a fini par devenir une ressource quasi permanente du Trésor qui a renforcé le montant de sa dette flottante.

Le poste « Correspondants » comprend aussi les dépôts volontaires que font les particuliers au Trésor par l'intermédiaire des comptables, ainsi que les dépôts bloqués.

SECTION III

DETTE FLOTTANTE (RESSOURCES DE TRÉSORERIE)

On entend par dette flottante l'ensemble des emprunts de trésorerie émis par l'Etat à vue et à court terme. L'imminence des échéances fait peser sur le Trésor un risque continuel de demandes de remboursement auxquelles des émissions nouvelles font face lorsque le crédit de l'Etat est solide. Le va-et-vient des emprunts et des restitutions de fonds confère à la dette du Trésor un caractère flottant, le

1. Lorsque la situation inverse se produit et que les découverts auprès du Trésor se creusent et se prolongent, le compte courant du correspondant auprès du Trésor se transforme en avance consentie par celui-ci.
2. Voir ci-dessous, p. 222.

niveau du réservoir des disponibilités varie sans cesse. En période de besoins financiers croissants, l'art de la trésorerie consiste à renforcer le débit du robinet d'entrée et à diminuer celui du robinet de sortie. Lorsque le poids de la dette flottante augmente par trop, le Trésor demande à l'Etat soit la consolidation [1] par des émissions à long terme, soit des manipulations monétaires parmi lesquelles la dévaluation est la plus fréquente.

La dette flottante comprend des éléments financiers et des éléments monétaires.

§ 1. — Éléments financiers.

En tant que banquier de l'Etat, le Trésor accepte, soit directement, soit par l'intermédiaire des comptables, des dépôts privés et publics; mais le gros de la dette flottante est constitué par l'émission de bons de dénominations diverses dont l'échéance s'échelonne en France de soixante-quinze jours à trois ans (exceptionnellement à quatre ou cinq ans).

I — Dépôts et comptes courants auprès du Trésor.

Les opérations de trésorerie s'apparentent ici à des opérations de banque, qui trouvent dans les dépôts et comptes courants des clients des ressources utilisables. Le Trésor recueille les versements obligatoires de certains organismes et collectivités publiques, ainsi que des dépôts volontaires ou forcés de particuliers.

1° Dépôts publics au Trésor.

A) Les collectivités publiques (départements, communes, établissements publics) déposent obligatoirement au Trésor leurs fonds libres, c'est-à-dire ceux qui ne font pas l'objet d'un emploi immédiat. Par suite de leur caractère obligatoire, ces apports sont pour ainsi dire permanents. Le Trésor ne risque pas de retraits imprévus; dans la mesure où ceux-ci se produisent en raison d'un emploi justifié, de nouveaux dépôts viennent dans la règle compenser ceux qui sont retirés. Le Trésor bénéficie encore du versement d'autres ressources momentanément disponibles, comme les fonds de concours (décret du 26 juill. 1939, *J. off.* du 2 août) des communes participant financièrement à certains travaux.

B) Les établissements de crédit publics et semi-publics constituent eux aussi une clientèle stable et fidèle du Trésor.

La Caisse des dépôts et consignations, véritable banque d'Etat

1. La Caisse des dépôts peut s'engager à son tour à consolider les bons qu'elle détient. Exemple : 2 milliards consolidés pour deux ans à partir du 1er février 1936.

dotée de la personnalité morale [1], fondée pour administrer et pour restituer le moment venu des deniers privés dont il y a lieu d'assurer la sauvegarde, a été successivement chargée, pour son propre compte (services propres) ou pour le compte des établissements dépositaires (services gérés), d'administrer les fonds des caisses d'épargne, des retraites, des assurances sociales, des accidents du travail; elle confie la presque totalité de ses liquidités au Trésor et à la Banque de France. Les comptes courants de la Caisse des dépôts au Trésor public sont au nombre de six, dont chacun est destiné à recevoir des capitaux d'une origine déterminée : dépôts et consignations, caisses d'épargne ordinaires, Caisse nationale d'épargne, Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, retraites ouvrières et paysannes, assurances sociales. Outre ces six comptes courants au Trésor public, la Caisse est titulaire de trois autres comptes courants ouverts à la Banque de France (caisses d'épargne nationale et ordinaires, fonds de réserve et de garantie de ces caisses). Au 31 décembre 1940, le montant global de ces neuf comptes courants était de 8.616 millions de francs (sur un total de bilan de la Caisse de 63.581 millions) [2].

Les comptes courants de la Caisse des dépôts [3] présentent pour le Trésor des avantages et des inconvénients. Les avantages résident en ce que ces comptes courants, par la masse considérable des capitaux qu'ils réunissent, sont de nature à donner une certaine aisance à la trésorerie, et cela à bon compte, la rémunération accordée sous forme d'intérêts étant très modique. En sens inverse, ces capitaux, exigibles à tous moments, accroissent la dette flottante. C'est pour diminuer le danger inhérent aux retraits massifs et subits en période de crise que les sommes pouvant être déposées au Trésor par la Caisse ont été limitées par un plafond. Lorsque la Caisse a besoin de liquidités pour faire face à ces opérations, elle retire ses dépôts à la Banque de France, avant de disposer de ceux confiés au Trésor public [4].

C) A la différence de la Caisse des dépôts et consignations, les chèques postaux ne constituent pas un établissement de crédit public.

1. V. la thèse de M. Solanet (droit, Paris, 1942), consacrée à la Caisse, pp. 14 et s.
2. Le bilan de la Caisse présente globalement les comptes courants au Trésor et à la Banque de France.
3. Sur le régime des comptes courants de la Caisse au Trésor, v. loi du 9 décembre 1927, art. 29 et 30.
4. Notons à ce propos que la Caisse soutient le Trésor, en plus des dépôts qu'elle lui confie, par les bons auxquels elle souscrit et par les prêts qu'elle lui consent, notamment pour financer les habitations à bon marché, l'agriculture, l'adduction d'eau par les départements, l'équipement rural. Le budget de 1939 prévoit, au titre du compte des investissements en capital, une avance de 660 millions à ces organismes et services; il spécifie expressément que les fonds sont mis à la disposition du Trésor par la Caisse des dépôts et consignations en vertu de la loi du 27 juillet 1934.

Ils reçoivent seulement des dépôts dont les titulaires peuvent disposer par retrait, virement ou mandat [1], mais ils n'utilisent pas ces dépôts à faire des opérations d'escompte, de crédit ou des opérations financières au sens de la loi de Vichy du 13 juin 1941 portant réglementation de la profession bancaire. Aussi la partie des dépôts qui dépasse à titre permanent les retraits est-elle surtout dirigée vers le Trésor, qui en dispose pour financer ses nombreux services. Les P. T. T. (chèques postaux) figurent donc parmi les correspondants actifs les plus intéressants. Leur apport croissant est pour beaucoup dans l'accroissement quasi ininterrompu des dépôts publics au Trésor.

L'excédent des recettes du Trésor au titre de l'ensemble des correspondants entretenant des comptes courants avec lui a évolué ainsi au cours de la guerre :

Correspondants (millions).

	Recettes du Trésor.	Dépenses du Trésor.	Excédent des recettes.
	—	—	—
1942..........	558.507	544.330	14.177
1943..........	533.954	503.438	30.516
1944..........	615.820	596.615	19.205
1945 (4 mois)...	382.164	367.837	14.327
			78.225

Ainsi, à la faveur de la liquidité croissante dont ont bénéficié notamment les établissements de crédit public et les chèques postaux, le Trésor a disposé, sous forme de dépôts, d'un fonds de roulement considérable qui lui a permis de faire face aux opérations de financement que lui a imposées l'Etat [2].

Les dépôts privés affluent au Trésor soit volontairement, soit sous la contrainte.

2° Dépôts privés.

A) *Dépôts ordinaires.*

Depuis longtemps les comptables publics, notamment les trésoriers-payeurs généraux, sont autorisés à recevoir à leurs caisses des dépôts de fonds particuliers. Ce service se rattache au rôle de banquiers que remplissaient autrefois les receveurs généraux. Les comptables mettent les fonds recueillis intégralement à la disposition du Trésor, contre rémunération, dont une partie est rétrocédée aux déposants. Pour encourager la constitution de dépôts particuliers auprès de ses

1. Les chèques postaux se chargent aussi de l'encaissement de chèques bancaires au profit de leurs clients.

2. Parmi les correspondants, le Crédit foncier joue un rôle particulier. Le caractère obligatoire du dépôt de ses disponibilités auprès du Trésor public constitue la contre-partie des privilèges que l'Etat lui a accordés.

comptables, l'Etat en a garanti la restitution pendant toute la durée de la guerre 1914-1918. A partir de 1926, la résorption par la Banque de France des capitaux revenus de l'étranger vers la France a provoqué une grande liquidité du marché monétaire. Aussi le Trésor a-t-il été autorisé à résorber directement, par l'acceptation de dépôts particuliers en son nom propre, les francs créés pour acheter les devises. Au lendemain de la stabilisation légale du franc, en 1928, on revint à nouveau au régime des dépôts auprès des comptables. Celui-ci est maintenu pendant la guerre qui éclate en 1939. Le Trésor ne recueille les fonds des particuliers que par l'intermédiaire des comptables, sans donner lui-même de garantie aux déposants.

B) *Dépôts bloqués auprès du Trésor.*

a) *Dépôts volontaires.* — Cependant, les besoins du circuit monétaire ont conduit, à partir de 1942, à l'institution, à côté des dépôts libres auprès des comptables, de dépôts acceptés et gérés directement par le Trésor public. L'économie de guerre est accompagnée d'une grande liquidité du marché monétaire ; les revenus disponibles des particuliers et des entreprises augmentent en raison de la restriction de la consommation, de la réglementation sévère des transactions immobilières et des opérations de bourse, de la liquidation des stocks, de l'insuffisant approvisionnement en matières premières. Non seulement de faux revenus se mêlent ainsi aux vrais revenus, mais encore l'ensemble des disponibilités se trouve accru par l'inflation de crédit résultant du financement de la guerre.

C'est en Allemagne et en Angleterre que l'Etat a entrepris, dès 1941, de résorber le pouvoir d'achat excédentaire afin de neutraliser son influence sur les prix. Dans le Reich, le Trésor a accepté en dépôt pendant la guerre l'épargne réalisée par les salariés et les fonds disponibles des entreprises, à charge de les restituer après les hostilités lors de la reprise de la consommation, d'une part, de la remise en état de l'outillage et des stocks, d'autre part. Il s'est ainsi constitué des dépôts d'airain, d'une part, des comptes d'investissement en matériel et des comptes pour l'acquisition de marchandises, d'autre part[1].

En Grande-Bretagne, les grandes banques souscrivent aux Treasury deposits receipts, productifs de 1 0/0 d'intérêt, qui représentent plus de la moitié des dépôts des grandes banques et dont le volume a ainsi varié (en millions de livres) :

31 mars 1942	1943	1944	1945
496,3	969,6	1.389,5	1.859,0

1. Voir notre Cours professé à la Faculté de droit de Paris sous le titre *Financement privé et financement public*, Paris, Cours de droit, 1942-43.

Le mécanisme des « receipts » assure les transferts volontaires d'une partie importante des dépôts bancaires au Trésor. En France, certains fonds des particuliers ou des entreprises, devenus disponibles en raison des particularités de l'économie de guerre, ont fait l'objet de dépôts obligatoires auprès du Trésor jusqu'à la fin des hostilités.

b) *Dépôts obligatoires*[1]. — En vue d'éloigner du marché le pouvoir d'achat considéré comme excédentaire, l'Etat a ordonné le blocage au Trésor pour trois catégories de disponibilités.

Et d'abord, le Trésor bloque en contre-partie d'une franchise fiscale les plus-values réalisées par les entreprises lors d'une réalisation d'éléments de l'actif immobilisé autres que les valeurs mobilières; les plus-values échappent à l'impôt sur les B. I. C. (art. 7 du Code des impôts directs) si l'exploitant prend l'engagement de les réinvestir dans un délai déterminé[2] et si, en attendant il verse au Trésor, en compte bloqué, une somme égale au prix de cession des éléments générateurs de la plus-value. Ces sommes seront remises à la disposition des entreprises un mois après la cessation des hostilités, ou retirées avant ce terme, sous certaines conditions, en vue d'acquitter les dépenses correspondantes au remploi anticipé.

En second lieu, sont bloquées à compter de l'exercice clos en 1942, jusqu'à la fin de la guerre, les provisions constituées, en vertu des décrets des 13 février 1939 et 30 janvier 1941, pour renouvellement d'outillage et de stocks. La « loi » du 24 octobre 1942 (*J. off.* du 6 janv. 1943) institue le blocage des provisions nouvelles[3] comme contre-partie de l'exonération au titre de l'impôt sur les bénéfices et du prélèvement temporaire, pour empêcher les entreprises de disposer, en attendant le renouvellement de l'outillage et des stocks, des sommes provisionnées de façon préjudiciable à la stabilité des prix, officiellement désirée (par ex. : achat de valeurs en bourse). En vue de faire face à des besoins de renouvellements anticipés, les entreprises peuvent mobiliser auprès d'une banque, à l'appui d'un certificat de situation de compte accepté comme titre de nantissement, l'équivalent des sommes bloquées auprès du Trésor.

En raison de la rareté persistante des denrées et produits, après la libération du territoire, le gouvernement provisoire a maintenu le rationnement et le contrôle du pouvoir d'achat en vue de freiner la hausse des prix. Cependant, pour permettre aux producteurs de reconstituer progressivement leur stock et pour améliorer la trésorerie de

1. En Angleterre, pendant la durée de la guerre, une partie des salaires a fait l'objet de dépôts bloqués auprès des caisses d'épargne postales.

2. Pratiquement, après les hostilités (loi du 12 août 1942); voir notre *Résumé de législation financière*, à jour au 15 mai 1943, Recueil Sirey, Paris, 1943.

3. Les provisions des exercices antérieurs restent à la disposition des entreprises.

l'industrie condamnée à une activité très réduite, le ministre des Finances a prévu, en juin 1945, le déblocage des provisions pour renouvellement des stocks. L'arrêté du 9 juin 1945 [1] dispose que les entreprises industrielles et commerciales sont autorisées, jusqu'au 31 décembre 1945, à retirer tout ou partie des sommes versées à un compte bloqué au titre des provisions pour renouvellement des stocks. Bien entendu, au fur et à mesure que les entreprises retirent ces fonds, elles devront les rapporter aux résultats de l'exercice, en vue de l'application éventuelle de l'impôt sur les B. I. C. et du prélèvement temporaire.

Les provisions bloquées pour renouvellement des stocks ont atteint les chiffres suivants : 8,5 milliards fin 1943, 13 milliards fin 1944 [2].

Enfin, en s'inspirant du précédent anglais [3], l'Etat promet le remboursement après la guerre du quart du prélèvement temporaire sur les excédents de bénéfices, notamment pour permettre aux entreprises de rénover leur outillage. A partir de 1943, les entreprises qui auront acquitté intégralement le montant du prélèvement [4] qui leur est applicable dans le mois suivant l'exigibilité de la dernière fraction pourront en conserver la propriété jusqu'à concurrence d'une quote-part fixée à 25 0/0 du montant total. Celle-ci est versée à un compte bloqué ouvert à leur nom au Trésor, qui en a promis la restitution après la guerre.

Les disponibilités bloquées qui ne figurent pas dans le Résumé de la situation du Trésor peuvaient être employées par le Trésor, jusqu'à la fin des hostilités, au même titre que le produit des dépôts libres des collectivités et des particuliers. Malgré leur importance, les dépôts auprès du Trésor sont mis à l'ombre par l'énormité du second élément de la dette flottante : les bons du Trésor.

II. — Bons du Trésor [5].

Contrairement aux obligations et aux valeurs à long terme, les bons du Trésor, dont l'émission est subordonnée à une autorisation

1. *J. off.* 13 juin.

2. *Point économique*, n° 3, *loc. cit.*, p. 42, note 3. En avril 1944, les provisions avaient atteint leur point culminant avec 15 milliards. Environ deux milliards ont été mobilisés par les intéressés en vertu de la procédure mentionnée ci-dessus.

3. Le fisc britannique restitue après la guerre 20 0/0 de l'E. P. D. (prélèvement sur les bénéfices excédentaires).

4. Le prélèvement temporaire a été supprimé pour l'avenir par l'ordonnance instituant un impôt sur le capital et les plus-values (juin 1945).

5. Rentrent dans la catégorie de la dette flottante les bons de trois mois à trois ans (et par assimilation les bons d'épargne à quatre ans et les bons de la Libération, qui peuvent atteindre cinq ans d'échéance). Le Trésor a émis, en plus, des bons à échéance supérieure (cinq à quinze ans) qui sont de

du pouvoir législatif, ne sont pas productifs d'intérêt, au sens technique du mot, mais font l'objet d'un escompte lors de la souscription : un bon de 1.000 francs, 2 0/0 à un an d'échéance, appelle au moment où il est acquis un versement de 980 francs. Pratiquement, l'intérêt des bons est réglé d'avance par une ristourne.

Jusqu'à la guerre de 1914-1918, les bons du Trésor avaient pour but essentiel de faire face au déficit temporaire du budget résultant du décalage entre les dépenses et les recettes. En raison du montant relativement peu important des fonds appelés, les banquiers étaient à même de fournir au Trésor la totalité des fonds requis par le mécanisme des bons émis par grosses coupures. C'est durant la guerre de 1914-1918 que le Trésor s'est adressé directement au public par l'émission de bons en petites coupures, dénommées « patriotiquement » bons de la Défense nationale, qui ont eu leur réplique au début de la guerre de 1939-1945 dans les bons d'armement. Même en dehors des guerres, les bons conservent leur rôle, qui consiste à mobiliser des fonds à court terme pour faire face au déficit quasi chronique des budgets.

A) *Catégories de bons.*

Il subsiste à l'heure actuelle un type de titres exclusivement réservé aux banques : les bons à échéance de 75 à 105 jours, créés en octobre 1936. Leur taux d'intérêt est particulièrement faible (1,5/8 0/0). La souscription minimum à ces titres est de 100.000 francs.

Au lendemain de la stabilisation du franc, l'assainissement des finances publiques a réduit pendant plusieurs années le recours aux bons du Trésor. Le plafond fixé à cinq milliards par la loi du 7 août 1926 a été respecté jusqu'au milieu de 1932. Puis nous voyons le niveau des bons s'élever d'année en année, de 14 milliards en 1933 à 34 milliards à la veille de la guerre [1] ; pendant cette période les bons ont principalement servi à financer les déficits du budget et les charges du réarmement. Les besoins de la guerre ont favorisé la diffusion des bons du Trésor, offerts en souscription aux particuliers, aux établissements industriels et commerciaux (placement temporaire des fonds de roulement), aux instituts de prévoyance, etc... Le recul de la lettre de change a permis aux banques de souscrire largement non seulement aux bons ordinaires (75 à 105 jours), mais encore aux bons émis dans le public. Fin 1944, environ 80 0/0 des dépôts des grands établissements de crédit sont représentés par des bons.

Les bons émis pendant et après la guerre de 1914-1918, sous le nom de bons de la Défense nationale, ont complètement disparu. Emis

véritables obligations. Ces bons à moyen terme, bien qu'émis par le Trésor (et non par le service de la Dette inscrite), sortent du cadre de la dette flottante.

1. Non compris les bons de la Défense nationale.

d'abord à un taux d'intérêt assez élevé (5 0/0, puis 3,50 à 4,50 0/0 suivant les échéances) qui a été abaissé après 1920, ces bons ont été pris en gestion par la Caisse autonome d'amortissement en 1926. Leur volume a été comprimé de 50 à 25 milliards[1] environ de 1926 à 1939, en même temps que leur échéance a été successivement allongée et fixée uniformément à trois ans (consolidation). Leur taux a été également réduit jusqu'à 2,75 0/0. Au cours de la seconde guerre mondiale, la Caisse d'amortissement s'est employée à rembourser les bons de la Défense nationale.

A partir de 1941, elle a émis une série d'emprunts amortissables et d'obligations dont le produit lui a permis de constituer une réserve suffisante pour rembourser progressivement les bons encore en circulation au fur et à mesure qu'ils venaient à l'échéance. A la fin de 1944, il n'y avait plus en circulation que différents types de bons du Trésor ordinaires.

La guerre actuelle n'a pas connu de véritable résurrection de bons spéciaux faisant appel au devoir patriotique des Français. Sans doute avant la déclaration des hostilités la Caisse autonome de la défense nationale avait mis en circulation des bons 3 0/0 à dix-huit mois et des bons d'armement 3 1/2 0/0 à échéance de deux ans; le produit de ces deux catégories de bons était réservé à la couverture des dépenses d'armement inscrites au compte des investissements en capital. Mais pendant la guerre l'émission de ces deux catégories de bons a été pratiquement assimilée à celle des autres catégories de bons du Trésor. D'ailleurs, la Caisse autonome de la Défense nationale a été supprimée et, après la période des hostilités proprement dite, le nom des bons d'armement a disparu à son tour; au printemps de 1945 les bons à court terme se répartissaient sur les types suivants :

Bons de 75 à 105 jours....................	1,5 0/0
Bons à six mois...........................	1,5/8 0/0
Bons à un an..............................	1,75 0/0
Bons à deux ans...........................	2 0/0
Bons d'épargne à quatre ans...............	2,50 0/0

Bons de la libération :

taux de 1,50 0/0 pour six mois; accroissement du taux de l'intérêt à 2,50 0/0 pour cinq ans[2].

Depuis la guerre, le taux de l'intérêt des bons n'a cessé de diminuer : ainsi les bons du Trésor à un an se sont escomptés à 2,75 0/0

1. En septembre 1939 il y avait en circulation pour 9,7 milliards de bons de la Défense nationale à deux ans et pour 15,6 milliards de bons à trois ans.
2. Voir ci-dessous, p. 227 *in fine*.

en moyenne en 1939, à 3 0/0 en moyenne en 1940; par bons successifs le taux a été ramené de 3 0/0 à 1,75 0/0.

Les émissions pendant l'année de guerre 1939-40 ont évolué comme suit (en millions de francs) :

	31 août 1939.	31 août 1940.
	—	—
Bons de 75 à 105 jours	8.944	31.413
Bons à six mois	5.846	17.340
Bons à un an	3.862	28.187
Bons à dix-huit mois (bons C. A. D. N.)	11.460	5.846
Bons à deux ans	4.478	32.622
Bons de la Défense nationale deux ans.	19.792	8.197
Bons de la Défense nationale trois ans.	5.569	15.131
Divers	»	613
TOTAL	59.951	139.349

L'augmentation d'une période à l'autre ressort donc à 80 milliards. A la fin de 1942, la dette flottante représentée par les bons s'élevait à 420 milliards, dont 30 milliards en possession de la Banque de France en contre-partie d'une fraction du stock d'or cédée au Fonds de stabilisation des changes. Dans ce chiffre se trouvait compris le montant (9 milliards) de bons d'un type nouveau appelés « bons d'épargne »[1], dont l'émission a été purement temporaire.

Il s'agit d'un panachage du bon du Trésor et de la rente; l'intérêt de ces bons de 4 ans, fixé d'abord à 3 0/0, puis ramené à 2,75 0/0 (10 nov. 1944) et à 2,50 0/0 (1er janv. 1945), était pour moitié escomptable lors de la souscription et pour moitié payable à l'échéance. L'originalité de ces bons consistait dans la faculté ouverte de remboursement anticipé. Cette faculté se rattache à la politique qui consiste à favoriser par tous moyens la souscription aux titres de la dette flottante[2].

L'émission des bons d'épargne a été arrêtée en janvier 1945. A partir du 1er avril 1945, le Trésor public a ajouté à la gamme existante des bons du Trésor un type nouveau de bons qui porte un intérêt progressif, c'est-à-dire croissant avec la longueur de la période pendant laquelle les fonds apportés par le souscripteur restent à la disposition du Trésor.

1. Citons ici pour mémoire seulement une modalité particulière de bons placés dans le public : les effets négociables sur le Trésor, qui peuvent être émis pour payer des réquisitions ou qui sont applicables à certains marchés (voir TROTABAS, *op. cit.*, p. 76).

2. Au point de vue strict, la dette flottante ne comprend que les bons de soixante-quinze jours à trois ans. Mais on peut y rattacher en fait les bons d'épargne de quatre ans en raison de l'escompte de la moitié de l'intérêt et de la possibilité de le faire rembourser avant terme.

Ces titres sont réservés aux épargnants, à l'exclusion des banques, établissements financiers et des entreprises importantes constituées par actions. Remboursables à tout moment, après une période minimum de six mois, les bons de la libération rapporteront à leurs souscripteurs un intérêt pouvant atteindre jusqu'à 2,50 0/0 dans le cas où ils courraient jusqu'à leur plus lointaine échéance, c'est-à-dire pendant une période de cinq années [1].

Dans la pensée du ministre des Finances, les bons de la libération conviennent surtout à la clientèle paysanne et aux petits épargnants désireux à la fois de faire fructifier leur épargne et de mobiliser leurs titres au moment où la reprise économique leur permettra de satisfaire des besoins depuis longtemps reportés.

La création des bons de la Libération constitue une innovation qui met en relief l'une des faiblesses de la dette flottante, représentée par les bons à court terme ; avant d'en soumettre la structure à un examen critique, il importe d'insister sur les mesures très discutables prises pour favoriser l'émission des bons et leur conservation par les souscripteurs.

B) *Moyens économiques et fiscaux pour favoriser la souscription aux bons.*

Les bons du Trésor, en tant qu'instruments de financement des déficits budgétaires et des opérations de guerre [2] ont pris une telle importance que l'Etat cherche à faciliter leur diffusion par tous les moyens. Nous en retiendrons les deux principaux : la faculté de mobilisation et la franchise fiscale.

1° *Faculté de mobilisation et de remboursement anticipé.* — Les valeurs mobilières, en général, sont d'autant plus facilement souscrites que le porteur peut plus sûrement récupérer le montant de sa souscription par une opération de vente. La bourse des valeurs fournit (en temps de paix) un excellent mécanisme de restitution pour les actions, obligations et rentes. C'est parce que les bons du Trésor ne sont pas négociables en bourse que l'Etat a facilité leur mobilisation bancaire.

L'escompte dans les banques ordinaires étant relativement onéreux, l'Etat a obtenu de l'Institut d'émission de larges possibilités de mobilisation en faveur des bons.

Tous les effets de la dette flottante émis par le Trésor public sont

1. Ci-dessous, p. 230.
2. Contrairement à ce qui s'est passé durant la guerre 1914-1918, financée surtout par des emprunts consolidés, cette fois-ci la dette à court terme, et notamment celle représentée par les bons (et les avances), fait pratiquement face à tous les besoins : voir pour ces explications notre Cours de doctorat, 1942-1943.

acceptés par la Banque de France à l'escompte sans limitation lorsque le délai restant à courir jusqu'à leur échéance est inférieur à trois mois (art. 13 de la loi du 24 juill. 1936). L'escompte est calculé au taux officiel en fonction de la valeur nominale des bons et d'après le nombre de jours à courir jusqu'à l'échéance, qui doit être au moins égal à huit.

En second lieu, la Banque met en pension, mais uniquement au profit des banques, pour un délai maximum de trente jours et un minimum de cinq jours, les effets publics dont l'échéance n'excède pas deux ans (décision du Conseil général de la Banque du 21 févr. 1935). La pension, calculée au taux de l'escompte [1], correspond théoriquement à la valeur du bon au jour de l'opération ; en fait, l'avance est limitée le plus souvent à une quotité qui varie de 92 à 97 0/0 suivant les catégories de bons.

Enfin les valeurs du Trésor sont admises au bénéfice des avances de la Banque de France à concurrence de :

80 0/0 de leur valeur nominale lorsque le délai restant à courir jusqu'à l'échéance est supérieur à deux ans;

90 0/0 de cette valeur lorsque le délai correspondant est compris entre deux ans et un an;

95 0/0 de cette valeur lorsque le délai est inférieur à un an.

Le taux des avances est resté fixé invariablement à 3 0/0 pendant la guerre et la période d'armistice, contre 1,75 0/0 pour le taux de l'escompte. Fin novembre 1944, le taux de l'escompte de la Banque a été ramené à 1,5/8 0/0, celui des avances à 2,75 0/0.

Par ailleurs, il convient de citer au titre des concours apportés par l'Institut central à l'émission des bons, les opérations d' « open market » (décret 17 juin 1938), c'est-à-dire l'achat et la vente d'effets bancables et de valeurs du Trésor à court terme [2].

Le Trésor a cherché à faciliter la diffusion des bons d'épargne par le remboursement anticipé qu'il promet aux souscripteurs dans les hypothèses suivantes (jusqu'à trois mois de l'échéance) : mariage du porteur, naissance ou mariage d'un descendant en ligne directe, décès du porteur ou de ses proches, acquisition d'un bien rural, établissement du porteur ou de ses proches dans une exploitation agricole ou une entreprise artisanale, construction ou réparations de bâtiments (agriculture ou artisanat), calamités agricoles, destructions par faits de guerre, retour de captivité du porteur ou de membres de sa famille proche. D'une manière générale, le remboursement peut être obtenu à la suite de tout événement imprévu entraînant pour le porteur la nécessité de mobiliser des fonds. Le remboursement varie entre 50.000 francs (naissance, mariage, maladie, etc.) et

1. Voir ci-dessous.
2. Tome II du *Précis*, 2e éd., pp. 45 et 63.

200.000 francs (invalidité permanente, établissement dans une exploitation agricole, faits de guerre, etc.); il peut atteindre en plus le montant des droits de succession, du prix d'acquisition d'un bien rural, etc. (*J. off.* 17 janv. 1943).

A vrai dire, malgré ces avantages, la clientèle rurale en particulier a fait aux bons d'épargne un accueil réservé, l'émission mensuelle est restée inférieure à un milliard par mois en 1942. Ce n'est pas tant l'argent que recherche le porteur de ces bons dans les cas prévus, mais des marchandises (vêtements, instruments d'exploitation, outils, matières premières, engrais chimiques, etc.) [1]. Techniquement, le bon d'épargne paraît indéfendable : ce n'est ni un bon du Trésor, ni un titre d'emprunt à moyen terme; il est d'autant plus embarrassant pour le Trésor, qu'en raison de la faculté de remboursement éventuel, l'échéance en est incertaine. Le bon d'épargne ne comporte d'ailleurs pas la plénitude du privilège fiscal attaché aux bons jusqu'à trois ans d'échéance.

L'émission des bons d'épargne a été suspendue le 20 janvier 1945.

La technique adoptée pour les bons de la libération [2] trahit encore le souci d'assouplir les conditions de la souscription et du remboursement. Le bon de la libération fait miroiter un taux d'intérêt relativement intéressant pour les temps qui courent, soit 2,50 0/0. Mais pour y avoir droit, il faut conserver le titre pendant cinq ans. Si on en demande le remboursement au bout de six mois, on n'aura droit qu'à 1,50 0/0, contre 1,5/8 0/0 pour les bons de 75 à 105 jours réservés aux banques. Un arrêté du 31 mars 1945 a établi une échelle progressive : pour deux ans, l'intérêt est de 2 0/0 [3].

Le bon du Trésor est donc présenté au public sous une multitude de formes, dont chacune semble convenir à une catégorie particulière de souscripteurs. En plus, le titre comporte l'attrait d'une franchise fiscale quasi absolue.

2° *Privilèges fiscaux.* — Les bons du Trésor, comme autrefois les bons de la Défense nationale, jouissent d'une immunité fiscale presque complète en matière d'impôt sur le revenu ; ce n'est que tout ré-

1. Pour favoriser les souscripteurs aux valeurs de l'Etat en période de pléthore d'argent et de pénurie de marchandises, on a envisagé à un moment donné le remboursement en nature, c'est-à-dire en objets demandés par le souscripteur en vertu d'inscriptions sur une liste assurant une certaine priorité mais ce projet a dû être abandonné.

2. Décret n° 45.530 du 31 mars 1945, *J. off.* 3 avril.

3. D'après le décret cité, le prix d'émission est de 960 francs, le prix de remboursement s'élève à 967 francs six mois après la date de l'émission, à 987 francs un an et six mois après, à 1.000 francs deux ans après, à 1.014 francs deux ans et six mois après, à 1.024 francs trois ans après, à 1.041 francs trois ans et six mois après, à 1.054 francs quatre ans après, à 1.067 francs quatre ans et six mois après, et à 1.080 francs cinq ans après.

cemment qu'un recensement les a signalés à l'attention de ceux qui sont chargés de mettre en train un prélèvement sur le capital.

a) *Impôts sur les revenus.* — Comme autrefois les bons de la Défense nationale, les bons à court terme, sous toutes leurs formes (bons du Trésor, bons d'épargne, bons de la libération), partagent avec les rentes sur l'Etat la franchise au titre de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

Le produit de la plupart des bons (bons du Trésor et bons de la libération) échappe en plus à l'emprise de l'impôt général sur le revenu. Seul le bon d'épargne fait exception à la règle. Comme il relève à la fois de la dette flottante (escompte de la moitié de l'intérêt au moment de la souscription) et de la dette à moyen terme[1] (bonification de l'autre moitié de l'intérêt au moment du remboursement), le fisc a pris à son encontre la solution qui lui a paru la plus avantageuse : l'assujettissement à l'impôt général sur le revenu.

b) *Impôts sur le capital.* — En raison de leur forme au porteur, les bons ont pendant longtemps échappé aux impôts sur la fortune occasionnels, notamment aux droits de succession. On a estimé qu'en fait, sinon en droit, le privilège fiscal traditionnel des bons jouait à l'encontre des impôts sur la fortune aussi bien qu'à l'encontre des impôts sur les revenus. Brusquement, à l'occasion de l'échange des billets (juin 1945), institué pour inventorier cette forme particulière de la fortune mobilière, le ministre des Finances a ordonné le dépôt, aux fins d'un inventaire et d'un échange, des bons du Trésor et des titres à court terme assimilés ; ainsi les bons, expressément affranchis de l'impôt sur le revenu, risquent d'être aussi expressément soumis à l'impôt sur le capital et à la taxe sur l'enrichissement préparés par le gouvernement. La dénonciation d'office et unilatérale d'un privilège fiscal traditionnel porte un coup très dur au crédit de l'Etat. Le renouvellement des bons venus à échéance s'est sensiblement ralenti en juin 1945, de même que les souscriptions nouvelles.

En raison de leur complexité et de leur situation fiscale privilégiée, les titres de la dette flottante soulèvent les objections les plus sérieuses.

C) *Etude critique de la dette flottante représentée par les bons.*

1° *La mission financière des bons.* — De par sa technique même, le bon est appelé à combler les déficits temporaires ou saisonniers de la trésorerie. En cette qualité, il a fait pendant longtemps appel aux liquidités des banques. Aussitôt qu'il s'est agi de faire face, non plus aux découverts accidentels du Trésor, mais aux déficits structurels du budget, il aurait fallu remplacer l'appel au crédit à court terme par l'émission d'emprunts à moyen et à long terme. L'Etat a préféré

1. Qui, elle, est soumise à l'impôt général.

faire au bon du Trésor une place importante comme instrument de financement des dépenses permanentes. Cette méthode lui a permis de se procurer à bon compte, sous le couvert de titres à courte échéance sans cesse renouvelés, des capitaux à longue échéance ; le taux de l'intérêt de l'argent à court terme est sensiblement plus faible que celui de l'argent à long terme.

Mais dans la mesure où le bon du Trésor à court terme par la forme dégénère en titre d'emprunt à long terme, quant au fond, il appelle de fréquentes consolidations, autrement il risque de faire fonction de billet de banque à intérêt et de peser sur le prix lorsque le public prend conscience qu'il est une monnaie virtuelle plutôt qu'un instrument d'épargne.

2° *La variété des types de bons.* — Désireux de cueillir, en plus de l'épargne créatrice, l'épargne-réserve sous toutes ses formes, l'Etat varie les modalités de ses appels aux capitaux flottants. En France, quatre types de bons se sont succédés ou ont circulé en partie simultanément :

1) Le bon du Trésor à très court terme réservé aux banques (75 à à 105 jours), qui est resté fidèle à sa fonction primitive, celle d'alimenter le Trésor pendant les périodes creuses;

2) Les bons du Trésor et de la Défense nationale, accessibles à la fois aux personnes physiques et aux personnes morales et destinés à procurer aux budgets ordinaires (déficits) et extraordinaires (emprunts) des ressources permanentes ;

3) Les bons d'épargne, moitié bons du Trésor, moitié titres de rente, qui s'adressent à l'épargne provisoire : la faculté d'obtenir le remboursement anticipé des bons permet aux porteurs de reconvertir l'épargne en revenus de consommation ou de substituer au placement public primitif un placement privé;

4) Les bons de la libération, à intérêt progressif, qui sont officiellement réservés aux épargnants, personnes physiques et petites sociétés familiales, à l'exclusion des banques, établissements financiers, agents de change, courtiers en valeurs et entreprises industrielles ou commerciales ayant un capital par actions supérieur à un million de francs.

Cette complexité des types de la dette flottante appelle une révision dans la direction indiquée par les bons de la libération.

Ce qui importe est moins de faire varier les types des titres de la dette flottante aux caprices de l'épargne que de les adapter à la nature juridique des souscripteurs. Il suffirait de ramener la variété déconcertante des catégories de bons à deux principales, l'une réservée aux personnes physiques, l'autre aux personnes morales.

Tandis que les particuliers confient au Trésor surtout leurs épargnes, les sociétés industrielles et les entreprises de banque lui prê-

tent essentiellement les fonds de roulement ou la contre-partie de leurs dépôts à vue. Si donc une échéance plus ou moins longue convient aux bons réservés aux particuliers et aux sociétés de personnes, les bons accessibles aux entreprises industrielles, commerciales et financières ne devraient comporter logiquement que des échéances brèves.

La répartition des bons sur deux types se recommande aussi pour des raisons fiscales. Le privilège fiscal des bons est particulièrement important à l'encontre de l'impôt général sur le revenu, auquel sont soumis les personnes physiques mais auquel échappent les sociétés [1].

Le privilège fiscal constitue la troisième pierre d'achoppement des bons à court terme.

3° *L'immunité fiscale.* — a) *Impôts sur les revenus.* — On peut discuter au sujet de l'exonération des bons relativement à l'impôt cédulaire; celle-ci permet au Trésor d'obtenir des capitaux à des taux d'intérêt nominal et réel plus favorables que les emprunteurs particuliers. Mais la franchise du revenu des bons, au titre de l'impôt global, nous apparaît comme inadmissible.

Fiscalement, la franchise autorise toutes les fraudes : il suffit de prétendre que le revenu tout entier consiste en revenus de la dette flottante pour échapper à tout impôt. La preuve peut être faussée par la pratique très courante qui consiste à emprunter des bons lors du contrôle. Du point de vue économique, l'exemption ne favorise pas spécialement le placement des bons, car l'avantage fiscal n'est pas certain, il ne peut pas être calculé exactement, étant donné l'imprécision du revenu général et du taux d'imposition (progressivité). Enfin l'exemption totale des bons est une mauvaise affaire financière pour l'Etat : avec une circulation de bons de plus de 700 milliards [2], elle lui fait échapper des recettes fiscales importantes. Cette perte compense et au delà le bon marché du taux de l'intérêt.

b) *Impôts sur le capital.* — Du point de vue juridique, la franchise fiscale des bons à court terme à l'encontre de l'impôt sur le revenu

1. En sens inverse, si les sociétés ignorent l'impôt général quant à l'ensemble de leurs revenus y compris celui des bons, elles doivent comprendre en principe le revenu de ceux-ci dans le bénéfice commercial taxable au titre des B. I. C., mais après imputation à ce revenu de la quote-part des frais et charges y afférents (60 0/0 pour les banques, 30 0/0 pour les établissements de crédit publics et certaines sociétés industrielles, 10 0/0 en ce qui concerne les autres entreprises).

2. Au 31 décembre 1944 la dette à court terme ressortait à 561 milliards; au 30 avril 1945, elle ressort à 610 milliards environ, dont 30 milliards remis à la Banque (depuis 1940). L'échange monétaire a motivé une transformation de plus de 160 milliards de billets en bons.

est expressément définie par les textes qui les créent[1], mais qui reposent sur une base extrêmement fragile[2]. Quant aux impôts sur la fortune ou le capital, aucune disposition légale, aucune tradition n'en justifie l'affranchissement. L'administration a tout simplement fermé l'œil (notamment en matière d'impôt sur les successions) pour conserver aux bons à court terme la popularité du public. Juridiquement, le ministre des Finances a eu raison d'ordonner le transfert à la Banque de France des bons du Trésor appartenant aux banques et aux établissements financiers (ordonn. 13 avr. 1945) et de soumettre les bons à court terme appartenant aux autres porteurs à la formalité de l'inventaire à l'occasion de l'échange des billets. Aucun texte légal ne s'oppose à ce que les bons soient soumis à l'impôt sur le capital et à la taxe sur les enrichissements[3]. Pourquoi, dans ces conditions, le ministre des Finances a-t-il fait envisager aux souscripteurs à la rente 3 0/0, aussi bien qu'aux porteurs de bons à court terme, « une substantielle atténuation » au titre des prélèvements sur la fortune et les enrichissements[4] ?

Voilà une fois de plus un spécimen regrettable de démagogie financière. Le crédit de l'Etat n'est-il fonction que des privilèges fiscaux ? Alors sa base est bien fragile. Au moment où le ministre des Finances inventorie[5] les titres de la dette flottante en vue de les soumettre dans un esprit de justice à l'impôt sur le capital, comme les autres éléments de la fortune, on comprend mal sa faiblesse à l'égard de ceux qui ont « bien mérité » du pays en souscrivant à un emprunt particulier, dit de libération, ou en déthésaurisant leurs billets de Banque. La justice ne peut se concevoir qu'à l'encontre de tous, elle n'est compatible avec aucun privilège, fût-il suggéré par des considérations patriotiques ou la bonne conduite économique.

Le Trésor peut se procurer des disponibilités par un procédé en apparence plus économique que celui des bons : les avances de la Banque ne comportent pour lui en principe aucun versement d'intérêt, mais seulement l'allocation d'une faible commission.

1. Voir, par exemple, décret du 31 mars 1945, article 4 : « les bons de la libération bénéficient de toutes les exonérations fiscales qui sont acquises aux bons du Trésor ».
2. Loi du 9 vendémiaire an VI, article 98 : « les rentes sur l'Etat sont exonérées de toute retenue présente ou future ».
3. Projets d'ordonnances déposés fin juin 1945 à l'Assemblée consultative.
4. Voici ce qu'a dit le ministre des Finances dans son discours du 29 mars 1945 (*loc. cit.*) : « Payable en quatre ans, l'impôt frappera toutes les formes de la richesse... mais dans l'évaluation du capital taxable, une substantielle atténuation sera réservée aux porteurs de l'emprunt 3 0/0 de la Libération... Dans le même esprit de renforcement du crédit public... les porteurs de bons et valeurs du Trésor jouiront aussi de certaines dispositions avantageuses... Le billet qui travaille doit être plus favorisé que celui qui se réserve. »
5. A l'occasion de l'échange des billets.

§ 2. — Éléments monétaires.

La technique et les effets économiques des avances de la Banque centrale trouvent leur place naturelle dans les ouvrages d'économie politique et de politique économique. Nous ne les effleurons que dans la mesure où la connaissance du régime des avances est nécessaire pour dégager le rôle économique du Trésor public.

I. — Emprunts monétaires intérieurs et bénéfices de dévaluation.

Bien qu'elles soient toujours qualifiées de provisoires, les avances de la Banque sont définitives en fait. Techniquement, les avances sont liées aux bons du Trésor à un double point de vue. Pour reconnaître le prêt, l'Etat remet à la Banque des bons du Trésor dont le montant est naturellement plus élevé que celui inscrit sur les coupures qui sont écoulées dans les banques ordinaires ou dans le public [1]. En 1935-1936, l'Etat a pu se procurer indirectement des avances par un usage abusif des bons du Trésor : il s'est fait réescompter par la Banque pour environ 15 milliards de bons qu'il avait fait souscrire pour la forme par des établissements de crédit ordinaires.

En plus de l'avance permanente actuellement fixée à 10 milliards, l'Etat [2] a toujours recouru aux « avances temporaires » en période de guerre et de crise économique ou politique profonde. La pratique des avances remonte à 1857 (convention du 10 juin). C'est dès 1911 qu'une convention secrète a prévu l'aide de la Banque à l'Etat dans l'éventualité de la guerre 1914-1918 [3].

Cette aide a atteint son maximum en 1925 avec 39,5 milliards. Les difficultés budgétaires et politiques ont fait réapparaître la pratique des avances à partir de 1935, d'abord indirectement [4], puis directement (loi du 3 juin 1936). Au cours de l'année de guerre 1939-1940, le plafond des facilités accordées par la Banque à l'Etat a été porté à 70 milliards [5]. Le financement des charges de l'armistice a donné lieu à l'ouverture d'une seconde catégorie d'avances affectées au compte spécial des frais d'occupation; ces avances spéciales ont atteint 426 milliards de francs.

1. Voici la formule de style des conventions entre la Banque et l'Etat : « Il sera remis à la Banque de France des bons du Trésor à trois mois d'échéance et renouvelables jusqu'à remboursement des dites avances ».
2. Il faut remarquer que les avances sont ouvertes non pas au Trésor, mais à l'Etat qui en met le produit à la disposition de celui-ci (voir ci-après).
3. Les avances qui sont l'objet de conventions entre la Banque et l'Etat ont besoin de la sanction légale.
4. Voir ci-dessus.
5. Conventions des 20 septembre 1938, 29 février 1940 et 9 juin 1940. Le gouvernement de Vichy l'a porté jusqu'à 100 milliards.

Déjà l'expérience de la guerre de 1914 à 1918 avait montré que l'émission des billets serre d'assez près le mouvement du compte des avances. Le financement des frais d'occupation au cours de l'armistice conclu en juin 1940 a encore accentué le parallélisme entre les avances et la circulation. Une émission de billets a eu lieu chaque fois que les autorités d'occupation ont disposé du compte qui leur avait été ouvert au titre des indemnités auprès de la Banque de France.

L'augmentation de la circulation, qui est la conséquence directe ou indirecte des avances, se traduit par une dépréciation monétaire. Lorsqu'elle est enregistrée par une dévaluation, elle dégage une plus-value comptable de la réserve-or de la Banque qui est affectée à l'amortissement également comptable des avances. La dernière dévaluation officielle remonte à fin février 1940 : à ce moment la valeur du franc a été ramenée à 23,3 milligrammes.

Quel sera le sort des avances consenties par la Banque à l'Etat depuis la guerre? Leur amortissement a été amorcé, en dehors de toute dévaluation officielle, d'abord par l'emprunt de la libération 3 0/0, ensuite par les effets monétaires de l'échange des billets effectué du 4 au 16 juin 1945. Les avances cumulées de la Banque d'émission (avances ordinaires et pour frais d'occupation) ont ainsi évolué (milliards de francs) :

	Avances.	Circulation fiduciaire (moyenne mensuelle).
	—	—
Fin août 1939.........	36	129
— — 1941.........	202	242
— — 1943.........	364	320
— — 1944.........	517	605
— déc. 1944.........	456	572 (oct. 628)
— janv. 1945.........	426[1]	562
— févr. 1945.........	433,7	569
— mars 1945.........	443,5	580
— avril 1945.........	446,9	581
— mai 1945.........	445,7	549
2 août 1945.........	426[1]	444,7
27 septembre 1945....	426[1]	496,3

L'effet de l'emprunt 3 0/0 s'est fait sentir fin 1944 et début 1945. Fin janvier 1945, les avances ordinaires ont pu être réduites à zéro. Pendant les cinq premiers mois, le Trésor a eu recours à nouveau aux avances ordinaires jusqu'à concurrence de 20 milliards au maximum, pour faire face au déficit du budget dans la mesure où il n'a pu être couvert par les émissions des bons.

1. Avances ordinaires, zéro ; avances pour frais d'occupation, 426 milliards.

Le premier bilan publié après l'échange des billets (2 août 1945) montre que grâce à l'annulation des billets non présentés [1] et grâce à l'augmentation des souscriptions aux bons [2], les avances ordinaires ont pu être complètement soldées. A la suite de l'afflux de fonds aux banques, le Trésor a pu se constituer à la Banque une réserve qui a passé de 98 milliards le 2 août à 53 milliards fin septembre 1945. Quant aux avances extraordinaires pour frais d'occupation, leur amortissement comptable pourrait résulter jusqu'à un certain point d'une réévaluation de l'encaisse. Le produit du prélèvement extraordinaire sur le capital est réservé à la couverture du déficit du budget ordinaire; il ne pourra en aucun cas entrer en ligne de compte pour le remboursement du solde des avances de la Banque.

II. — Emprunts extérieurs et répercussions sur le change.

A plusieurs reprises le Trèsor a contracté des dettes à l'extérieur. Ainsi en février 1936, un consortium de banques anglaises lui a ouvert un crédit de caisse de 40 millions de livres sterling, équivalant à 3 milliards de francs, contre remise de bons du Trésor français en livres sterling. Le taux d'intérêt, fixé à 3 0/0, était inférieur à celui demandé par le marché français. La durée de l'emprunt était de trois mois, mais des renouvellements étaient prévus. Ce crédit, représenté par des bons, rentrait dans le contingent global des bons du Trésor fixé alors à 15 milliards de francs. Comme le remboursement a eu lieu après la dévaluation, qui a amputé le franc d'un peu moins d'un tiers (de 65 à 49 milligrammes d'or), le Trésor a subi une perte de change d'un milliard environ (1.030 millions de francs) prélevée sur le bénéfice de réévalution de 17.060 millions.

Dès le mois de janvier 1937, un nouvel emprunt fut émis par le Trésor, à Londres, cette fois-ci pour le compte des compagnies de chemins de fer; cet emprunt de 40 millions de livres, équivalant à 4.200 millions de francs, était remboursable dans un délai de dix mois. Comme la deuxième dévaluation s'est produite avant l'échéance, le Trésor a subi une fois de plus une lourde perte de change.

Ainsi, pour faire face à ses obligations, le Trésor recourt en France, et exceptionnellement à l'étranger, à des emprunts à court terme, et dans les périodes critiques, à des avances de la Banque d'émission.

Les opérations du Trésor accusent en fin de chaque période comptable un excédent de dépenses (1942 : 3.567 millions) ou un excédent de recettes (1944 : 245 millions) qui modifie en conséquence

1. 50 milliards.

2. Soit directement par les détenteurs de billets, soit par les banques et les caisses d'épargne dont les dépôts ont augmenté de 60 0/0 en province et de 35 0/0 à Paris.

l'encaisse du Trésor reportée de la période précédente. Cette encaisse constitue la première liquidité de la situation de trésorerie, que nous allons maintenant analyser.

SECTION IV

LA SITUATION DE LA TRÉSORERIE : ACTIF ET PASSIF

Les rapports entre les dépenses et les recettes budgétaires, d'une part, ceux entre les dettes et les créances, d'autre part, déterminent la situation du Trésor. Elles dépendent non seulement de l'équilibre budgétaire, mais aussi de toute l'activité du Trésor et de l'exigibilité plus ou moins immédiate des différents éléments de l'actif et du passif.

I. — **Actif.**

Comme toute banque, le Trésor entretient une encaisse, soit dans sa propre caisse centrale [1] ou auprès de ses comptables, soit en compte courant à la Banque de France, auprès des banques coloniales ou à l'étranger. Peuvent être assimilées à l'encaisse les traites et valeurs mobilisables (1.597 millions fin 1938). D'après le langage bancaire, l'encaisse constitue, avec l'actif réalisable à brève échéance, la « première liquidité ». Rentrent dans l'actif rapidement réalisable les avances consenties par le Trésor et récupérables soit par mobilisation auprès de la Caisse des dépôts et consignations [2], soit par émissions des collectivités débitrices.

Enfin, « la seconde liquidité » est constituée par l'actif réalisable seulement à terme avec plus ou moins de certitude. Rentrent dans cette catégorie les avances à des gouvernements étrangers ; les prêts à la ville de Paris et à la S. N. C. F., les avances aux établissements de crédit (B. N. C., par exemple).

II. — **Passif.**

Comme les banques ordinaires, le Trésor reçoit en son nom ou par l'intermédiaire de comptables des dépôts remboursables à vue. Il s'agit là d'une dette immédiatement exigible. Au contraire, les engagements résultant de l'émission des bons du Trésor de quatre-vingt-

1. Il n'existe plus à l'heure actuelle de caisse centrale.
2. Comme nous l'avons établi ci-dessus, le Trésor fait des avances, notamment au titre des habitations à bon marché, de l'équipement rural, de l'amélioration du logement rural. En attendant le remboursement de ces avances, le Trésor peut demander à la Caisse de mobiliser ses créances.

dix jours à deux ans, des bons d'épargne à quatre ans ou des bons de la libération peuvent être comparés à ceux qui résultent pour les banques de l'acceptation de dépôts à terme ou à échéance fixe. Enfin. les avances de la Banque de France occupent une place particulière, Théoriquement, l'Institut d'émission peut réclamer le remboursement de ces avances « provisoires » à tout moment. Mais en plus des rares remboursements effectifs qui ont fait l'objet d'accords entre le gouvernement et la Banque, le plus souvent des expédients monétaires, tels que la dévaluation, ont effacé la dette du Trésor. On ne peut donc pas parler de véritable échéance en ce qui concerne les avances. Quelquefois l'obligation du Trésor résulte de charges extraites du budget et imputées sur la trésorerie (exemple : organisation des frontières en 1935).

L'aisance de la trésorerie dépend non seulement des rapports de l'actif et du passif, mais encore de la corrélation des éléments disponibles ou exigibles de l'actif et du passif [1]. Il y a crise de trésorerie lorsque l'actif liquide (encaisse et créances immédiatement mobilisables) s'amenuise, alors que le passif à vue (dépôts) et à très court terme (bons du Trésor à brève échéance) se gonfle.

En 1926, le Trésor ne disposait que d'une liquidité de caisse de 1.534 millions de francs et d'une première liquidité (caisse, plus avoirs rapidement réalisables [2]) de 2.393 millions, alors que les engagements à vue et à brève échéance (avances et bons) s'élevaient à 57.988 millions. Un an après, par suite de la compensation des avances au moyen du bénéfice de la réévaluation et du transfert de bons à la Caisse autonome, le passif à vue et à brève échéance se réduit à 12.663 millions contre une encaisse de 1.433 millions et un actif mobilisable de 1.526 millions.

En 1929, grâce aux excédents budgétaires, la première liquidité du Trésor dépasse, avec 20.312 millions, le passif à vue et à brève échéance (10.657 millions). A partir de 1936, le passif exigible à vue dépasse à nouveau les liquidités, et la situation s'aggrave d'année en année :

(en millions de francs.)

	1930	1931	1932	1933	1934	1935
Actif disponible et à brève échéance....	15.823	9.685	5.706	3.660	3.558	2.589
Passif exigible et à court terme.......	11.490	16.194	25.514	23.189	23.442	29.796

1. Trotabas, *Les finances publiques et les impôts de la France*, Paris, 1937.
2. Avances à certains services.

Dans l'ensemble (actif : disponible, réalisable à brève échéance et réalisable à terme; passif : dépôts au Trésor, bons du Trésor, avances de la Banque et charges du Trésor), la situation a ainsi évolué de 1929 à 1936 (en millions de francs) :

	1929	1930	1931	1932	1393	1934	1935	1936[1]
Solde :								
ACTIF	11,5	3,2						
PASSIF	»	»	6,9	17,7	15,4	15,5	22,5	20,7

L'étude des comptes fait ressortir des ressemblances et des différences entre les opérations du Trésor et les opérations des banques. Ainsi se trouve soulevée la question de savoir quelle est la nature juridique et économique du Trésor public.

1. La situation postérieure à l'année 1936 ne peut être donnée avec précision.

CHAPITRE II

NATURE JURIDIQUE ET ROLE ÉCONOMIQUE DU TRÉSOR

Qu'est-ce que le Trésor? Personne n'a encore donné de réponse satisfaisante à cette question. D'un côté, le Trésor apparaît comme un simple rouage, comme un agent d'exécution de la politique financière de l'Etat. Tout le monde est d'accord pour le qualifier de caissier de l'Etat. Mais on a l'impression qu'il dépasse de beaucoup le rôle purement technique que lui assignent les textes. Loin de se borner à recevoir des fonds pour les employer suivant les directives tracées par le budget, le Trésor va de sa propre initiative à la recherche de capitaux en cas de décalage et de déficit budgétaires. Il place des bons indépendamment des valeurs qui sont émises par le service de la dette publique, il dispose des avances de la Banque de France, il contracte des emprunts à l'étranger, il gère les deniers de l'Etat, des collectivités, des services et des établissements publics, exceptionnellement il émet des billets pour son compte [1]; il accepte des dépôts de particuliers, les bloque souvent et en fait dépendre le remboursement de certaines conditions de remploi; enfin il exerce une influence dominante sur le marché monétaire et détermine la formation et la fluctuation du taux de l'intérêt. Le Trésor apparaît comme un banquier. Mais si à certains égards il rivalise avec les établissements de crédit, à d'autres il semble hésiter à faire certaines opérations de crédit qui caractérisent l'activité de ceux-ci. Si le Trésor était un banquier, il aurait la personnalité morale; or les juristes la lui contestent expressément. Qu'est-ce donc que le Trésor? Nous n'avons pas la prétention de répondre à la question et de réussir là où d'autres ont échoué. Tout ce que nous pouvons faire est de jeter la lumière sur certains aspects jusqu'ici négligés du rôle du Trésor.

1. Voir ci-dessous, p. 255.

SECTION I

LA NATURE JURIDIQUE : TRÉSOR ET ÉTAT

Si à certains égards le Trésor se confond avec l'Etat, il apparaît à beaucoup d'autres comme une manifestation particulière de celui-ci. Les juristes lui refusent cependant la qualification de personne morale, pour les mêmes raisons qui les amènent à la reconnaître à un organisme qui ressemble à certains égards au Trésor : la Caisse des dépôts et consignations.

§ 1. — **Le Trésor n'a pas de personnalité morale.**

Pendant longtemps le Trésor n'apparaissait pas en nom dans l'organisation administrative du ministère des Finances, sa gestion étant rattachée à la direction du Mouvement général des fonds. Aujourd'hui il existe une direction du Trésor, confiée à un haut fonctionnaire qui dépend directement du ministre, au même titre que le directeur du budget et les directeurs généraux qui gèrent les régies financières. A cet égard, la situation du directeur du Trésor est foncièrement différente de celle du directeur de la Caisse des dépôts ou du gouverneur de la Banque de France. La loi du 28 avril 1816 qualifie la Caisse des dépôts « d'établissement spécial » et le Conseil d'Etat (29 juin 1906) [1] ajoute qu'il est doté d'une personnalité distincte de celle de l'Etat. Son directeur général, bien que fonctionnaire nommé par décret, doit assurer à l'encontre de l'Etat l'inviolabilité des dépôts de son établissement et conserve une assez grande liberté de gestion et de placement des fonds qui sont confiés à la Caisse. Le fait que celle-ci n'est pas soumise à la tutelle administrative marque suffisamment son indépendance juridique vis-à-vis du pouvoir exécutif. Lorsqu'elle assume des engagements vis-à-vis de l'Etat, c'est par la voie contractuelle et non pas en vertu d'une injonction unilatérale. On ne voit pas très bien comment la Caisse pourrait se rendre propriétaire de valeurs d'Etat si elle se confondait avec l'Etat.

Si politiquement la Banque de France, dont le gouverneur est, lui aussi, nommé par le ministre, ne peut pas se dérober, surtout en période de guerre, à la pression de l'Etat, elle conserve néanmoins son autonomie juridique. C'est par la voie contractuelle que sont fixées les modalités et les conditions des avances consenties à l'Etat, et que

1. Dans le même sens, Cour de cassation, 22 février 1893, D. P. 93.1.235.

sera déterminé, à l'expiration du privilège[1], le nouveau statut de la Banque.

A tous ces égards le Trésor se différencie des deux établissements publics ou semi-publics autonomes que nous lui avons opposés. Le Trésor se confond juridiquement avec l'Etat, il est l'exécuteur financier de son budget, il centralise les recettes et décentralise les dépenses publiques, il emprunte en son nom, mais sur l'ordre et pour le compte de l'Etat. Les conventions relatives aux avances de la Banque de France sont signées par le ministre des Finances (Etat) et non pas par le Trésor. Lorsque le Trésor reçoit des dépôts particuliers, même par l'intermédiaire de comptables, ce n'est pas seulement la garantie de l'Etat qu'il leur confère : il les accepte en tant qu'Etat. L'encaisse du Trésor est la chose de l'Etat au même titre que celui-ci assume la responsabilité de ses découverts. Le Trésor n'a pas de crédit propre comme la Caisse des dépôts et surtout la Banque de France.

A tous ces égards la situation financière du Trésor, distincte de celle des établissements publics ou semi-publics autonomes, vient à l'appui de la thèse juridique en vertu de laquelle le Trésor ne peut prétendre à une personnalité morale distincte de celle de l'Etat.

Et pourtant cette argumentation juridique ne peut effacer l'impression très forte que le Trésor affirme à certains égards une vitalité propre.

§ 2. — Le Trésor a une personnalité de fait.

On a pu dire que le Trésor est l'Etat lui-même considéré sous son angle financier. Cette définition est à la fois trop large et trop étroite. D'un côté, l'Etat manifeste sa vie financière autrement que par le Trésor (par exemple lorsqu'il émet des emprunts à long terme ou perpétuels qui sont inscrits dans le Grand-Livre, auxquels les bons du Trésor n'ont pas accès). De l'autre côté, le Trésor, tout en appartenant à l'Etat, joue pour ainsi dire un rôle quasi autonome dans l'Etat, rôle qu'il est bien difficile de définir.

Et voici d'abord quelques indices de cette tendance à l'autonomie. Sous le régime du Front populaire, un ministre du Trésor a été nommé, il a été juxtaposé et non pas surbordonné au ministre des Finances. Même lorsque l'unité du commandement est rétablie, le Trésor fait preuve d'une vitalité propre. Le Trésor a ses dépenses particulières : ainsi, pour l'exercice 1943, le budget prévoit un crédit de 861.225.000 francs (chapitres 124 à 129, 155 à 157, 186 à 188, 209 à 216) au titre des traitements (comptables et personnel auxiliaire), pensions et dépenses de matériel du Trésor[2]. Les engagements du Trésor

1. Fin 1945.
2. Sur les frais de trésorerie du budget de 1945, voir ci-après, p. 268.

au titre de la dette flottante sont réellement distincts de ceux qu'assume l'Etat du chef de la dette publique. Tandis que les titres d'emprunt portent comme signature, à côté de celle du directeur de la dette publique, celle d'un comptable de la dette inscrite, les bons du Trésor et les bons d'épargne sont signés subsidiairement par un comptable du service des émissions (dette non inscrite). En vertu du décret-loi du 22 juillet 1937, le Fonds de soutien des rentes est géré par la Caisse autonome d'amortissement pour le compte et sous la responsabilité du Trésor public[1].

Toujours au point de vue financier, l'autonomie de fait du Trésor éclate dans la gestion des services des comptes spéciaux. C'est en son nom propre que le Trésor alimente par des avances les services débiteurs et qu'il accepte les avances des services créditeurs[2]. Les comptes spéciaux sont soigneusement isolés par rapport au budget ordinaire. Mais il y a plus, le Trésor assume en son nom et à titre définitif le financement des découverts. Il s'agit de services que le Trésor paie sans que des crédits correspondants aient été inscrits au budget et qui restent à sa charge. On se trouve en présence d'activités extra-budgétaires qui constituent, en marge du budget de l'Etat, un budget à la charge du Trésor. Comment douter de la longévité du Trésor, plus grande que tous les budgets, que tous les ministres des Finances, lorsqu'on relève dans la situation du Trésor de 1914, par exemple, des découverts remontant à la guerre d'Espagne et aux distributions d'argent faites aux troupes pendant les journées de juillet 1830? Les découverts anciens ont subsisté, bien qu'une loi de 1841 ait cherché à les atténuer par des recettes spéciales.

A côté des découverts du Trésor proprements dits, il existe des découverts sur les résultats provisoires des budgets non réglés : il s'agit en définitive de l'accumulation des déficits budgétaires dont le Trésor a supporté le poids. Le compte général de l'administration des Finances pour l'année 1938[3] fait ressortir au 31 décembre 1938 à 182.057.347.502 francs les découverts non soldés par les budgets.

Mais c'est surtout l'activité bancaire qui affirme l'autonomie de fait du Trésor. Dans le secteur public, celui-ci reçoit pour les gérer les fonds libres des collectivités, comme le banquier accepte des dépôts; comme un banquier encore, le Trésor ouvre des crédits à ces mêmes collectivités et à certains services publics. Dans le secteur privé, ce sont des dépôts particuliers qui affluent au Trésor; il les rémunère comme un établissement de crédit. Récemment le mécanisme des

1. Voir sur le rôle du Trésor dans la gestion du Fonds de stabilisation, ci-dessous, p. 257.
2. Sur le mécanisme des comptes spéciaux du Trésor, voir ci-dessus, Ire Partie, p. 44, et IVe Partie, pp. 227 et suiv.
3. Compte général n° 46.

comptes bloqués a conféré au Trésor un pouvoir de gestion et une faculté d'appréciation du bien-fondé des demandes de remboursement que ne possèdent pas les établissements de crédit ordinaires. Enfin nous verrons que le Trésor a joué un rôle important dans l'alimentation et la gestion du Fonds de stabilisation des changes [1].

En attendant l'examen à la lumière de la théorie de la personnalité de fait du rôle et des pouvoirs du Trésor, nous avons l'impression que celui-ci joue un double rôle économique : celui de caissier en sa qualité de simple agent d'exécution de l'Etat, celui de financier en tant qu'organe doté d'une certaine initiative et d'une certaine responsabilité propre. A ce double point de vue, le Trésor se rapproche du banquier qui, lui aussi, assume au profit de ses clients la triple fonction de caissier, de dépositaire et de distributeur de crédit.

SECTION II

LE ROLE BANCAIRE DU TRÉSOR

Comme les banques ordinaires assument au profit de leur clientèle un important service de caisse comportant, outre la gestion de la trésorerie des entreprises, l'encaissement des coupons, les transferts de fonds par virements et chèques, la conservation des valeurs mobilières, de même le Trésor fait fonction de caissier principalement pour l'Etat, accessoirement pour les collectivités locales, les établissements de crédit publics et un ensemble de services publics.

§ 1. — **Le rôle du Trésor comme caissier de l'Etat.**

I. — **Les services du Trésor.**

L'organisation administrative du Trésor public comprend l'ensemble des agents préposés à la perception des revenus, au paiement des dépenses et à la conservation de l'encaisse du Trésor et des créances de l'Etat. A l'ancienne caisse centrale de Paris correspondent, sur des plans régional et local, hiérarchiquement trois ordres de services. Le trésorier-payeur général assume en principe dans chaque département, en tant que comptable principal, non seulement la direction et la comptabilité des recouvrements des contributions directes et des taxes assimilées, mais encore le service de trésorerie et de mouve-

1. Une nouvelle preuve de la personnalité de fait du Trésor a été fournie lorsqu'au printemps de 1945 il a émis des « billets du Trésor » en échange de billets de banque. Le Trésor a mis ces billets à la disposition de la Banque.

ment des fonds, le service de la dette inscrite et des dépenses publiques et certaines opérations de banque. Les receveurs particuliers des finances effectuent dans chaque arrondissement toutes opérations de trésorerie pour le compte du trésorier-payeur général. Enfin les percepteurs des contributions directes, agents du recouvrement des impôts directs et de produits du domaine, sont chargés, sur délégation de l'agent judiciaire du Trésor, du recouvrement de toutes les créances de l'Etat, quel qu'en soit le montant.

Pour les impôts indirects et les recettes de l'enregistrement, la perception est assurée directement par les régies financières, qui ont leurs comptables particuliers [1].

Bien que possédant ainsi de nombreux guichets et caisses qui lui sont propres, le Trésor a de tout temps mis largement à contribution l'organisation de la Banque de France. Cependant, à cet égard, l'interpénétration du Trésor et de la Banque d'émission est beaucoup moins poussée en France qu'en Angleterre, où l'Institut central est collecteur des impôts, émetteur exclusif des emprunts publics et chargé du service de la dette. En France, le gouvernement socialiste a seulement envisagé un moment donné (1936) de confier à la Banque l'intégralité des services de caisse du Trésor, à charge pour elle de renoncer en faveur des établissements de crédit ordinaires à l'escompte direct. Ce projet a été abandonné. Cependant, la Banque de France joue un rôle important comme caissier auxiliaire du Trésor.

II. — La Banque de France comme caissier auxiliaire [2].

Lors du renouvellement du privilège de la Banque, la loi du 17 novembre 1897 a donné un caractère obligatoire à l'ensemble des services de la Banque constitués pour la centralisation et l'aménagement des fonds du Trésor public.

1° Rouages techniques.

La Banque tient, à son siège à Paris depuis 1806, un compte courant créditeur au nom du Trésor; ce compte est unique, c'est-à-dire que les prélèvements et versements effectués dans les diverses agences de la Banque [3] par les comptables du Trésor sont tous portés à son débit ou à son crédit; des crédits sont en outre ouverts dans un grand nombre d'agences aux comptables locaux du Trésor (trésoriers généraux et receveurs particuliers), mais il s'agit de crédits délégués ne

1. Trotabas, *Précis*, *op. cit.*, p. 72.
2. V. Banque de France. Lois et statuts.
3. La Banque de France dispose de 5 guichets à Paris, de 251 guichets en province et de 47 guichets en Afrique du Nord.

constituant que des moyens de disponibilité; les prélèvements effectués sur ces crédits sont notifiés sans délai au siège, qui les inscrit indirectement au compte du Trésor.

En définitive, les sommes encaissées par les divers comptables publics sont, par le truchement de ce compte, mises rapidement et sans frais à la disposition matérielle du Trésor dans les endroits où elles sont nécessaires pour assurer les services des paiements. Les efforts faits tant par l'Institut d'émission que par l'Etat pour généraliser l'usage des règlements par écritures, en particulier les lois qui imposent l'usage du chèque et du virement pour les paiements d'un certain montant [1], ont développé le rôle de l'Institut d'émission comme caissier du Trésor. Le mouvement de concentration des encaisses du Trésor à la Banque a reçu une impulsion supplémentaire avec la création en 1919 des comptes de chèques postaux. Un compte chèque postal a été ouvert à chaque comptable public, qui peut verser ses fonds excédentaires aux bureaux de poste dans les localités où la Banque n'a pas d'agence. La majeure partie des fonds versés aux chèques postaux revient à la Banque sous forme de versements effectués par l'administration des P. T. T.

L'utilisation combinée des comptes postaux et de la Banque par le Trésor présente des avantages évidents :

elle permet d'éviter à la Banque comme au Trésor des transports d'espèces;

elle accélère la centralisation des encaisses des comptables publics, qui déposent, chaque jour, à la Banque les sommes en excédent sur leurs besoins courants;

elle réduit le montant des fonds du Trésor immobilisés chez les comptables;

elle met le Trésor en mesure de connaître sa situation de caisse par la seule inspection de son compte courant à la Banque, c'est-à-dire au jour le jour.

En 1938, le montant des opérations effectuées pour le compte du Trésor public s'est élevé à 607.612 millions de francs. Ces chiffres mettent en évidence l'étendue de la collaboration de la Banque avec le Trésor pour la réalisation des recettes et le paiement des dépenses [2].

2° Services de caisse rendus par la Banque au Trésor.

Les opérations traitées par la Banque au profit du Trésor sont nombreuses et variées, elles se rattachent aux mouvements de fonds, à l'encaissement des effets et au service des émissions.

1. Depuis 1943, les sommes dépassant 5.000 francs.
2. En Belgique, la Banque nationale assume toute la centralisation des recettes et effectue toutes les dépenses du Trésor.

a) *Mouvements de fonds.* — Les comptables publics ont la faculté d'effectuer gratuitement dans tous les établissements de la Banque de France des prélèvements et des versements au compte courant du Trésor. L'Institut d'émission répartit à ses frais les monnaies divisionnaires sur toute l'étendue du territoire et en approvisionne directement les comptables du Trésor.

b) *Recouvrement des effets.* — La Banque procède gratuitement au recouvrement, à toutes les échéances, dans les « villes rattachées » (places où elle a un correspondant), des traites tirées sur les comptables du Trésor par d'autres comptables du Trésor, ainsi que des chèques ou traites tirés ou passés à l'ordre des comptables du Trésor et des régies financières. Elle règle sans frais, par écritures, les mandats ordonnancés, visés « bon à payer », établis au profit des créanciers de l'Etat ou des départements titulaires de comptes à la Banque (ou dans un établissement de crédit lui-même titulaire d'un compte à la Banque), ainsi que les mandats ordonnancés établis par les communes et établissements publics.

c) *Service de la dette.* — L'Institut d'émission paie gratuitement à tous ses guichets les coupons au porteur des rentes françaises et des valeurs du Trésor; il met ses guichets à la disposition du ministre des Finances (sans rémunération spéciale) pour l'émission des rentes françaises et des valeurs du Trésor.

En définitive, grâce à l'intervention de la Banque, les sommes encaissées par les comptables publics sont mises rapidement et sans frais à la disposition matérielle du Trésor, dans les endroits où elles sont nécessaires pour assurer les services des paiements, en même temps que se trouvent, d'une part, centralisé le produit des émissions et que, d'autre part, le service des intérêts est décentralisé.

En tant que caissier de l'Etat, le Trésor manipule ainsi, avec le concours de la Banque de France et des chèques postaux, des centaines de milliards de francs. La question s'est posée de savoir si, en accomplissant cette fonction, le Trésor n'accapare pas les instruments monétaires et s'il ne les soustrait pas à la circulation productive.

III. — L'accaparement d'instruments monétaires par le Trésor [1].

La question de l'accaparement d'instruments monétaires s'est posée en premier lieu pour la bourse des valeurs [2]. Balogh, dans un article consacré à l'inflation latente [3], a soutenu qu'à chaque instant les

1. Nous avons traité cette question à fond dans notre contribution aux *Mélanges Truchy*, Paris, Sirey, 1938, pp. 191 et s.
2. Voir notre ouvrage : *Le commerce et l'organisation des marchés*, Paris, 1937, épuisé.
3. *Schmollers Jahrbuch*, 1929.

marchés, en particulier la bourse des valeurs, « lient » une partie des moyens de paiement nécessaires pour effectuer la circulation des biens. De même, le Trésor semble soustraire au marché des moyens monétaires d'échange lorsqu'il encaisse les impôts et qu'il recueille le produit des emprunts. L'accaparement d'instruments de paiement serait certain lorsqu'il y aurait un décalage entre la centralisation des recettes et la mise en œuvre des dépenses budgétaires.

Cette théorie n'est pas confirmée par la pratique. Nous avons établi que les dépenses, réparties avec une certaine régularité sur l'exercice, sont souvent en avance des recettes, notamment les impôts directs [1]. Dans ces conditions, les recettes fiscales sont immédiatement affectées aux dépenses; dans la mesure où elles sont insuffisantes, des bons du Trésor sont émis en anticipation des impôts. La collecte des produits budgétaires est donc assez rapide.

Cependant, les instruments monétaires peuvent s'accumuler au Trésor sous l'influence de facteurs cycliques ou saisonniers.

Au premier point de vue on peut noter les substantielles plus-values budgétaires dont a disposé le Trésor en France en 1929 et en 1930. D'autre part, en Angleterre, le paiement de l'income tax se concentre sur une période relativement courte du printemps. Depuis la réforme fiscale du 24 octobre 1942 [2], le Trésor français dispose du produit fiscal de plusieurs échéances massives d'impôts directs, grâce au mécanisme des acomptes trimestriels échus début février, début mai, le cas échéant début août [3].

Mais y a-t-il vraiment accaparement par le Trésor d'instruments monétaires qui viendraient à manquer à l'économie productive ? Trois raisons nous incitent à le contester.

Et d'abord, les plus-values budgétaires apparaissent généralement dans le compte courant du Trésor à la Banque d'émission qui sert au même titre que les dépôts des particuliers à alimenter la circulation par des opérations de prêts, d'escomptes et d'avances.

Ensuite, en Angleterre notamment, les échéances fiscales du printemps (income tax) sont financées en grande partie par les crédits qu'ouvrent les banques aux contribuables. La déflation des instruments monétaires est donc compensée par « l'inflation » de crédits bancaires. Enfin, dans la mesure où le produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires couvre les dépenses budgétaires, les versements mensuels des commerçants sont couverts par le produit de la majoration correspondante des factures (répercussion de l'impôt sur le

1. Ci-dessus, p. 174.
2. *J. off.* 6 janvier 1943.
3. Chaque acompte trimestriel représente le quart des impôts dus au titre de l'exercice précédent.

client), dont l'échéance peut être accommodée de celle de l'impôt.

Il n'y a pas davantage contraction lorsque le Trésor finance les dépenses par l'emprunt. Les avances de la Banque de France se traduisent non pas par un prélèvement sur la circulation, mais par l'émission d'instruments monétaires nouveaux. Quant aux bons du Trésor, ils sont émis lorsque les besoins de l'Etat sont particulièrement pressants ; il y a donc des chances que le produit des émissions soit redistribué aussitôt. Le mécanisme des emprunts à moyen et à long terme n'est pas sensiblement différent. Ainsi il ne peut être question de déflation provoquée par le Trésor, dont les encaisses liquides propres (autres que celles confiées à la Banque) sont relativement modestes. Le Trésor n'est pas seulement caissier, il est aussi banquier, recevant des dépôts et effectuant, comme les banques ou autrement qu'elles, des opérations de crédit.

§ 2. — Le Trésor en tant que dépositaire.

D'après la définition qu'a donnée la loi du 13 juin 1941, « sont considérés comme banques les entreprises ou établissements qui font profession habituelle de recevoir du public des fonds qu'ils emploient, pour leur propre compte, en opérations d'escompte, en opérations de crédit ou en opérations financières ». Par fonds reçus du public, l'article 2 de ladite loi entend les fonds qu'une entreprise ou une personne reçoit sous une forme quelconque, et notamment comme dépôts de tiers ou pour le compte de tiers, à charge de les restituer.

Le Trésor peut-il être considéré, à ce point de vue, comme une banque ?

La qualité de banquier n'apparaît pas vis-à-vis de l'Etat, dont il centralise, à « titre de simple organe technique », les fonds. Nous avons vu en effet que juridiquement le Trésor se confond avec l'Etat. Mais lorsque le Trésor reçoit des dépôts des collectivités et établissements publics, et notamment des départements, des communes, de la Caisse des dépôts et consignations, du Crédit foncier, il se comporte comme un banquier autonome, sinon en droit, du moins en fait. La qualité de banquier éclate davantage encore dans la mesure où le Trésor accepte des dépôts des particuliers. Sans doute, les dépôts de fonds ordinaires sont reçus par l'intermédiaire de comptables, mais pratiquement l'Etat est responsable de leur gestion et de leur restitution. Les comptables servent de simples « paravents », en raison du crédit propre, distinct de celui de l'Etat, dont ils jouissent. C'est pour assurer le remboursement des dépôts que le Trésor entretient une liquidité de caisse chez les comptables ou auprès de la Banque de France. Au besoin il mobilise l'actif rapidement réalisable représenté par des avances à court terme.

Depuis l'institution des comptes bloqués (plus-values réalisées et appelées à être employées, provisions pour renouvellement d'outillage et de stocks, fraction du prélèvement temporaire sur les bénéfices exceptionnels), le rôle de banquier du Trésor, en tant qu'il est défini par la réception des dépôts, est encore renforcé. On peut considérer les comptes bloqués comme matérialisant des dépôts à terme; ils devaient être remboursés après la cessation des hostilités. Mais tandis que le banquier ordinaire est tenu au remboursement inconditionnel à l'arrivée du terme, le Trésor est en quelque sorte juge de l'opportunité de la restitution; il doit constater si l'emploi fait des sommes remboursées répond à la définition légale (réinvestissement, reconstitution de stocks).

Mais la qualité de banquier s'apprécie autant d'après l'emploi que d'après le dépôt des sommes remises par les clients.

§ 3. — Le Trésor en tant que distributeur de crédit.

Les banques ordinaires emploient la contre-valeur des dépôts qui leur sont confiés à faire des opérations d'escompte et de crédit, ainsi que des opérations financières. Dans la mesure où elles manquent de liquidité, elles recourent au réescompte ou à une avance de la Banque centrale. En est-il de même du Trésor public ?

I. — Opérations de crédit.

Les banques ordinaires utilisent les dépôts qui leur sont confiés pour escompter des traites ou bons, pour consentir des avances sur marchandises et sur valeurs et pour faire des ouvertures de crédit. Le Trésor ne semble pratiquer que cette dernière opération. Il fait des avances aux collectivités publiques (départements et communes), à la S. N. C. F., à certains établissements publics. Dans toutes ces hypothèses, il s'agit d'ouvertures de crédit faites au profit de tiers ayant une personnalité distincte du Trésor, c'est-à-dire de l'Etat. Ceci est évident lorsque le Trésor prête aux budgets annexes, dont les services sont dotés de la personnalité morale et dont la gestion est industrialisée [1].

Comme une banque ordinaire, le Trésor peut faire pression sur ses clients débiteurs pour procéder à une émission (S. N. C. F.; P. T. T.; Ville de Paris), afin d'assurer le remboursement des avances.

En principe, le Trésor ne pratique pas l'escompte, qui est au contraire caractéristique des opérations de banque. Cependant, lorsqu'il

1. Par contre, les avances faites aux services spéciaux du Trésor ne sortent pas du cadre des finances de l'Etat.

rembourse par anticipation les bons d'épargne, le Trésor fait une opération qui est assimilable à l'escompte.

Les bons d'épargne sont à quatre ans d'échéance. Mais pour permettre aux porteurs de rentrer dans leurs fonds par anticipation, dans les cas spécifiés [1], le Trésor rembourse le montant du capital, déduction faite d'une somme correspondante à l'intérêt (qui est payé moitié lors de la souscription, et reste dû pour l'autre moitié lors de l'échéance) [2]. Il s'agit donc effectivement d'une opération voisine de l'escompte, qui évite aux porteurs de s'adresser aux banques ordinaires et de subir pour le remboursement anticipé leurs conditions généralement onéreuses. La reprise avant terme des bons d'épargne par le Trésor apparaît donc comme une véritable opération de banque appelée à faire contrepoids aux établissements de crédit.

De même que ceux-ci se procurent des fonds auprès de la Banque de France lorsque les disponibilités liquides sont insuffisantes pour faire certaines opérations de crédit, de même le Trésor peut se trouver amené à recourir, aux mêmes fins, à l'Institut central.

II. — Opérations de réescompte auprès de la Banque de France.

Le Trésor ne peut pas faire réescompter son propre portefeuille « bons du Trésor » auprès de la Banque centrale, comme le peuvent les banques ordinaires de leur portefeuille effets. La loi du 24 juillet 1936 spécifie expressément que « tous les effets de la dette flottante émis par le Trésor public et venant à échéance dans un délai de trois mois au maximum sont admis sans limitation au réescompte de l'Institut d'émission, sauf au profit du Trésor public ». La disposition finale met fin à la pratique du réescompte occulte au profit du Trésor. En 1935 la Banque, qui n'était autorisée qu'à accorder son concours aux établissements de crédit ordinaires, avait réescompté des bons directement au Trésor public par un détour maintes fois décrit [3] (montant global réescompté : 13.833 millions). Depuis que le réescompte direct de bons au profit du Trésor est interdit, celui-ci peut obtenir de la Banque une aide indirecte par le mécanisme de l' « open market » : en achetant des bons sur le marché ouvert, l'Institut d'émis-

1. Voir ci-dessus, p. 229.
2. V. sur les modalités des bons d'épargne, chapitre I, p. 229. Quant aux bons de la libération qui peuvent être remboursés six mois après la date de l'émission, l'arrêté du 31 mars 1945 fixe les prix de remboursement (*J. off.* 3 avr. 1945). V. ci-dessus, p. 230.
3. Certaines banques, à la demande du ministre des Finances, souscrivaient des bons et les présentaient le même jour à l'Institut d'émission qui les escomptait. Le compte de l'établissement souscripteur était ainsi débité du montant de la souscription et du produit de l'escompte. Les intérêts reçus étaient exactement pareils à l'agio retenu par la Banque. L'établissement ne retirait donc aucun gain de l'opération, il prêtait seulement son nom.

sion apporte au Trésor un soutien efficace et aussi précieux que le réescompte. Sur une échelle plus grande, les avances de la Banque permettent au Trésor de renforcer ses liquidités en cas de besoin.

Rappelons que le Trésor a aussi la faculté de mobiliser certaines créances à moyen terme auprès de la Caisse des dépôts et consignations, qui apparaît par ailleurs comme un souscripteur important aux bons du Trésor.

En dehors de ces rapports avec les budgets, le Trésor se comporte vis-à-vis des clients privés et publics dont il accepte des dépôts, et des collectivités et établissements publics auxquels il fait des avances, comme un véritable banquier. Sans conférer au Trésor la personnalité morale, cette activité le fait cependant apparaître comme un organe de l'Etat doté d'un large degré d'autonomie financière.

Les relations du Trésor avec la Banque d'émission sous l'angle monétaire renforcent cette impression.

SECTION III

LE ROLE MONÉTAIRE DU TRÉSOR

La Banque de France est juridiquement indépendante de l'Etat, elle est une société anonyme au capital de 182,5 millions, chargée de faire des opérations de banque et investie pour le surplus du monopole de l'émission. En contre-partie de ce privilège, renouvelé le 20 décembre 1917 jusqu'à fin 1945, la Banque subit l'influence de l'Etat à trois points de vue.

Elle est administrée par un conseil général formé par un gouverneur, deux sous-gouverneurs, onze conseillers, quatre censeurs, qui sont nommés par l'Etat, à l'exception de trois conseillers et de deux censeurs désignés par l'assemblée générale [1].

L'Institut d'émission s'est vu imposer des prestations de services qui sont à l'avantage du Trésor [2] ou du public (obligation d'ouvrir des comptoirs dans beaucoup de localités de faible importance, d'accepter la domiciliation sans frais à ses guichets du paiement des effets de ses titulaires de comptes et d'effectuer des versements entre comptes sur des places différentes, d'opérer gratuitement pour tous ces comptes l'encaissement des chèques barrés tirés sur les places bancables et des chèques tirés sur les banques adhérentes à une chambre de compensation ou sur leurs correspondants, etc...). La

1. Sur les huit autres conseillers, trois sont fonctionnaires, membres de droit.
2. V. ci-dessus, p. 247.

Banque centrale est soumise à un régime fiscal spécial qui comporte notamment :

1° une redevance calculée sur la base du produit du taux de l'escompte par le solde moyen de la circulation productive ;

2° une redevance supplémentaire à caractère progressif ;

3° une contribution spéciale à l'amortissement des bons de la Caisse autonome remis à la Banque en couverture des pertes subies sur un portefeuille de devises à l'occasion de l'abandon de l'étalon-or par la Grande-Bretagne ;

4° l'impôt du timbre (0,50 0/0) sur la circulation productive ;

5° une participation de l'Etat au bénéfice de la Banque ;

6° un superdividende au profit de l'Etat ;

7° l'attribution à l'Etat du bénéfice résultant de ce qu'une partie des billets d'un type retiré de la circulation n'est pas présentée au remboursement.

Les sommes ainsi versées à l'Etat se sont élevées de 1927 à 1937 à 2,2 milliards de francs.

De nombreuses lois ont partiellement affecté sous forme d'avances et de subventions les montants des redevances et du super-dividende à des organismes divers : Crédit agricole, Banque nationale française du commerce extérieur, banques populaires, Crédit à l'artisanat, Crédit hôtelier. Bien que la Banque soit restée juridiquement indépendante de l'Etat, elle a été de plus en plus subordonnée à sa politique économique et monétaire. Depuis la guerre, la Banque reçoit de véritables injonctions de l'Etat, contre lesquelles elle est incapable de s'insurger.

Les rapports entre la Banque et l'Etat sont fixés par des lois et des décrets [1]. Le Trésor retire de la situation privilégiée faite à la Banque des avantages substantiels, notamment sous forme de redevances et de participations aux bénéfices.

En plus, c'est lui qui subit les répercussions des conventions intervenues périodiquement [2] entre l'Etat [3] et la Banque au sujet des avances, dont le mécanisme assure au Trésor une influence déterminante sur les destinées monétaires intérieures du pays. En outre, sa collaboration avec la Banque en matière de change lui assure une influence sur le sort extérieur de la monnaie.

§ 1. — **Trésor et monnaie.**

Le Trésor assume une responsabilité directe en matière monétaire

1. Décret de codification du 31 décembre 1936, modifié par des textes ultérieurs.
2. Ratifiées par des lois d'Etat.
3. Et non pas le Trésor.

lorsqu'il émet directement des billets; il encourt une responsabilité indirecte lorsqu'il demande des avances à la Banque qui se traduisent par des émissions supplémentaires.

I. — La monnaie du Trésor.

En Italie, la Banque centrale n'a émis que des billets de 50, 100, 500 et 1.000 lires; les besoins de billets de petites valeurs nominales ont été couverts par le Trésor italien, qui a été autorisé à émettre des billets de 10 lires en 1935 et de 1, 2 et 5 lires en 1939. Le maximum légal, fixé à 850 millions de lires en 1935, a été porté à 7.300 millions de lires en avril 1943; les billets du Trésor effectivement en circulation ont atteint 5.762 millions de lires fin mars 1943.

En Belgique, le Trésor a repris, en octobre 1926, à la Banque nationale, pour environ 750 millions de billets de 5 à 20 francs pour les remplacer éventuellement par des pièces métalliques. La limite de cette émission fut relevée à 1.500 millions quand le Trésor reprit à la Banque nationale aussi les coupures de 50 francs. La limite d'émission fut portée à 3 milliards en avril 1941; en mars 1943, la limite de l'émission divisionnaire fut supprimée [1].

Aux Pays-Bas, des « bons d'argent » (billets du Trésor de 1 florin et de 2 1/2 florins théoriquement convertibles en argent) ont été mis en circulation pour la première fois en 1914, et le maximum légal porté de 25 millions de florins, montant primitif, à 100 millions à la fin de 1918; ce maximum a été maintenu pendant les années qui ont précédé la deuxième guerre mondiale. Une émission nouvelle de bons d'argent a commencé en 1940 et le maximum en a été porté à 150 millions de florins en septembre 1941. Quand les grosses coupures des billets de la Banque néerlandaise ont été retirées en mars 1943, la monnaie fit défaut, aussi le maximum de l'émission des bons d'argent fut-il relevé à 250 millions de florins en avril et à 400 millions de florins en juin 1943 [2].

En Allemagne, à côté des billets de la Reichsbank, la circulation comprend des billets de la Rentenbank, établissement contrôlé par l'Etat; leur volume a dépassé 1.200 millions fin 1942.

En France, le Trésor a émis accidentellement des billets pour suppléer à l'insuffisance temporaire de coupures de la Banque de France lors de l'échange des billets de juin 1945. Tandis que les coupures de 300 et de 5.000 francs portent l'estampille et la signature du caissier général et du secrétaire général de la Banque de France, les billets de 1.000 francs portent l'inscription « Trésor central », et les vignettes

1. *Rapport de la B. R. I.*, automne 1943, p. 379.
2. Sur les billets du Trésor de Roumanie, voir *Rapport de la B. R. I.*, *ibid.*, p. 379.

de 50, 100 et 500 francs sont simplement marquées « République Française » ou « France ». Ces coupures, imprimées en Angleterre et aux Etats-Unis, sont appelées à être remplacées progressivement par des billets de la Banque de France [1].

Les coupures du Trésor exercent sur les prix la même influence que les billets de la Banque. Mais tandis que la circulation « productive » de l'Institut d'émission est pour ainsi dire gagée par la création de richesses, celle motivée par les besoins du Trésor, et qui prend son origine dans les avances à l'Etat, tombe dans le vide et provoque l'inflation.

II. — Répercussions monétaires des avances de la Banque.

A plusieurs reprises, de 1914 à 1926 (pour ne pas remonter plus loin dans l'histoire), à partir de 1936 et surtout au cours de la guerre de 1939 à 1945, le Trésor a été alimenté par les avances qui ont été consenties à l'Etat pour faire face à ses besoins généraux ou pour couvrir, par l'intermédiaire d'un compte spécial [2], les frais d'occupation.

Les avances de la Banque consenties à l'Etat font partie de la dette flottante, constituée par le Trésor; leur mobilisation entraîne une augmentation de la circulation fiduciaire [3].

Or le Trésor dispose d'autres ressources pour faire face aux besoins extraordinaires de l'Etat ; il peut accepter des dépôts de particuliers et émettre des bons. Dans la mesure où il recourt à ces deux derniers moyens, il résorbe une partie de la circulation des billets antérieurement émis pour les remettre en circulation, tandis qu'en disposant des avances de la Banque de France il met en circulation des instruments monétaires nouveaux. Les modalités d'aménagement de la dette flottante par le Trésor (dépôts et émissions de bons) se traduisent par une déflation momentanée; le recours aux avances et la mise en cir-

1. Comme les billets du Trésor sont « propriété d'Etat », on aurait pu prêter à leur émission temporaire une arrière-pensée machiavélique. Au moment de leur échange contre les billets de la Banque, l'Etat aurait pu les confisquer entre les mains de tous ceux qui ne sont pas en règle avec le fisc. Cette éventualité a été écartée par le gouvernement. Les billets du Trésor échapperont à un nouvel échange, ils seront en effet retirés progressivement de la circulation par les soins de la Banque.

2. Loi du 25 août 1940 : « Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte spécial intitulé : Frais d'entretien de l'armée d'occupation, auquel seront inscrites en dépenses les charges supportées par le gouvernement français en application de l'article 18 de la convention d'armistice franco-allemande du 22 juin 1940 ; et en recettes, les ressources affectées à la couverture des charges dont il s'agit ».

3. Sous le régime des frais d'occupation, l'augmentation de la circulation se produit au fur et à mesure que l'autorité d'occupation dispose de son compte auprès de la Banque de France.

culation de billets nouveaux conduisent à une inflation particulièrement nuisible en période de guerre, lorsque le niveau de la production augmente moins vite que le volume des instruments monétaires.

Conscient des dangers de l'inflation, le Trésor a momentanément suspendu au début de l'année 1943 le recours aux avances; pour financer les frais d'occupation, il a temporairement utilisé le produit des emprunts à moyen et à long terme de la Caisse autonome d'amortissement et des P. T. T. En conséquence, le compte des avances ordinaires de la Banque a diminué (de 70 à 51 milliards entre la fin décembre 1942 et la mi-février 1943) ; ainsi s'est dégagé un solde disponible pour le règlement des frais d'occupation.

Mais, dans la suite, les charges croissantes de l'occupation ont motivé de nouveaux appels à la Banque, le plafond des avances a été porté temporairement à 100 milliards, tandis que le montant effectif des avances pour compte allemand a atteint, lors de la retraite de l'ennemi, le chiffre de 426 milliards [1].

La circulation monétaire a augmenté parallèlement à celle des avances. La répercussion de la masse monétaire sur les prix n'a pu être atténuée que dans une faible mesure par un contrôle rigoureux et par le mécanisme du circuit [2]. Sur la base 100 en 1938, l'indice des prix officiels de gros ressort en avril 1945 à 310, tandis que celui des prix de détail à Paris s'établit à 325. La marge de hausse des prix du marché noir est sensiblement plus large.

En contre-partie des avances qu'il utilise, le Trésor assume une responsabilité monétaire très lourde. Par le rôle qu'il joue dans la gestion du Fonds de stabilisation des changes, il fait valoir son influence sur la valeur extérieure du franc.

III. — Action du Trésor sur le change.

Déjà avant l'institution du contrôle des changes, le Trésor a influencé la balance des paiements par ses emprunts à court terme suivis de remboursement sur des places étrangères, notamment sur celle de Londres. A partir de 1936, le Trésor a assumé la responsabilité de la gestion du Fonds de stabilisation des changes.

L'article 172 du décret portant codification des textes concernant la Banque de France (31 déc. 1936) dispose : « Jusqu'à l'intervention du décret fixant la nouvelle teneur en or du franc prévue par l'article 2 de la loi monétaire du 1er octobre 1936, un Fonds de stabilisation des changes a pour mission de régulariser les rapports entre le franc et les devises étrangères... Le Fonds de stabilisation des changes est

1. Pour la résorption progressive des avances par l'emprunt 3 0/0 et l'échange des billets, voir ci-dessus, p. 213.
2. Ci-dessous, p. 261.

géré par la Banque de France, sous la responsabilité du Trésor public... ».

Le Fonds a été doté de 10 milliards de francs, prélevés sur la plus-value comptable dégagée par la réévaluation de l'encaisse de la Banque. Ses moyens d'action ont été accrus par la possibilité qui lui a été donnée de disposer de moyens de trésorerie (francs) et de vendre de l'or au Fonds de soutien des rentes [1]. Au 31 décembre 1938, le Trésor avait avancé 10.300 millions au Fonds de stabilisation; le 15 août il lui restait sous la même forme une masse de 7,5 milliards, ramenée à 2 milliards le 1er septembre suivant. Jusqu'à la guerre et l'institution du contrôle des changes qui a abouti finalement à la création de l'Office des changes [2], le rôle du Fonds s'est traduit par la mise en jeu sur le marché libre, dans les conditions de discrétion indispensables, de la masse de manœuvre en or, en devises et en francs qui avait été mise à sa disposition.

Au cours de la période de 1936 à 1939, le Fonds dut, selon le sens de ses interventions, ou bien céder à la Banque une partie de l'or acquis et se procurer ainsi, en plus des francs mis à sa disposition par le Trésor, des francs nécessaires à servir les offres de métal, ou bien se procurer auprès de l'encaisse un approvisionnement d'or lorsque les demandes de métal l'emportaient (déficit de la balance, prêts de capitaux).

Après l'installation du contrôle des changes (10 sept. 1939), qui a rendu superflue la limitation des fluctuations du change, le Fonds de stabilisation est devenu le banquier des règlements extérieurs de la France. Il a pu éviter au gouvernement jusqu'en février 1940 tout nouveau recours à l'encaisse de la Banque. Le décret-loi du 29 février 1940 a autorisé le Fonds à investir ces francs acquis, contre cession d'or, en bons du Trésor à trois mois. En même temps les avances du Trésor d'avant 1939 ont été apurées.

Par sa gestion du Fonds de stabilisation, le Trésor a exercé une incontestable influence sur la tenue du change aussi longtemps que fut maintenue une certaine liberté de l'offre et de la demande de devises étrangères. Au cours de la guerre, le Fonds a servi pendant un certain temps de réservoir de change pour le règlement des fournitures de guerre dans les pays alliés. Mais à aucun moment le Trésor n'a utilisé le fonds pour régulariser indirectement le marché monétaire comme l'a fait le Fonds d'égalisation anglais en se procurant les livres nécessaires à l'achat des devises par l'émission de bons du

1. Les munitions de ce fonds ont été fournies par la réévaluation en juillet 1937 de l'encaisse-or et des avoirs en devises de la Banque de France. Les disponibilités du Fonds ont été employées successivement à acheter de l'or et à faire des placements en bons du Trésor. Ainsi des ressources monétaires furent mises à la disposition du Trésor.

2. Qui effectue notamment les opérations de clearing.

Trésor. A défaut d'influence directe, le Trésor français s'est assuré un contrôle indirect sur le marché monétaire français.

§ 2. — Trésor et marché monétaire.

I. — Contrôle du marché.

Traditionnellement, c'est l'institut d'émission qui contrôle le marché monétaire tant par la manipulation du taux de l'escompte que par le mécanisme de l'« open market policy ». Mais déjà dans les dernières phases de l'économie de paix, l'action de la Banque sur le marché a été entravée par le jeu de plusieurs facteurs.

Et d'abord, en raison de l'importance de leurs dépôts, les grandes banques sont devenues de plus en plus indépendantes vis-à-vis de l'Institut central [1]. De plus, pour des raisons exposées ailleurs, la lettre de change a progressivement perdu du terrain, et ainsi la principale matière de réescompte a échappé à la Banque. Enfin, l'autofinancement des entreprises a soustrait au marché un ensemble de capitaux et a rendu ainsi plus difficile l'influence de la Banque de France sur celui-ci. Sans doute, l'Institut d'émission a cherché à prendre l'initiative du contrôle, sans attendre que les banques s'adressent à lui, par l'« open market policy », instituée la première fois en 1928 lors de la reprise par la Banque des « bons russes » [2], qu'elle a la faculté de vendre et d'acheter alternativement (pour divers motifs cette faculté n'a pas été utilisée).

C'est dans ces conditions que le décret du 17 juin 1938 a autorisé l'institut d'émission à acheter des effets négociables publics à court terme et des effets privés admissibles à l'escompte, et à les revendre sans endossement.

Le montant du portefeuille effets détenu par la Banque atteint 1.620 millions le 8 décembre 1938 et 4.107 millions le 7 décembre 1939.

Or, c'est en matière d'« open market » que s'affirme la collaboration de la Banque et du Trésor par le contrôle du marché; elle a été suivie d'une véritable émancipation de la Banque par le Trésor au cours de la seconde guerre mondiale.

De plus en plus, l'intervention de la Banque sur le marché libre est alimentée par les bons du Trésor. Bien que le décret du 17 juin 1938 ait interdit les opérations d'open market au profit direct du

1. Notre *Enquête sur les changements de structure de la Banque*, tome I, Paris, 1940, et notre *Cours de finances de doctorat*, cours de droit, Paris, 1942-1943.

2. Il s'agit des bons représentant des avances au gouvernement impérial russe, que la Caisse d'amortissement s'est engagée à amortir progressivement. Notons aussi qu'en 1931 la Banque a reçu des bons négociables, à la suite de la dévalorisation de certaines monnaies.

Trésor, il est incontestable que l'achat de bons par la Banque renforce les facultés d'émission par le Trésor et soumet le marché à son influence.

Au cours de la guerre, le bon du Trésor s'est assuré dans les portefeuilles des banques, des entreprises, des instituts d'épargne, de placement et d'assurances et dans ceux des particuliers une place importante, au point que toute la physionomie du marché monétaire est déterminée par cet instrument de crédit à court terme.

L'économie de guerre est caractérisée par une grande liquidité du marché : on peut l'attribuer à la liquidation des stocks par des entreprises et à l'accumulation de fonds qui résultent de la compression des achats de matières premières et de la suspension de l'amortissement. Mais lorsque ces phénomènes se produisent dans la phase cyclique de la crise, ils se traduisent non pas par une liquidité, mais par un resserrement du marché. Les entreprises remboursent les banques, dont les bilans se contractent; parallèlement, l'activité économique fléchit, le chômage se manifeste, les revenus diminuent.

La liquidité du marché en période de guerre provient donc, non pas de la liquidation qui est en soi génératrice de crise, mais de l'expansion du crédit par le Trésor. Celui-ci se procure des fonds importants par les avances de la Banque et par l'émission de bons; la dépense du produit de ces emprunts diffuse du pouvoir d'achat, qui revient finalement sous forme de dépôts aux banques.

Or l'expansion du crédit dont le Trésor est l'auteur permet à celui-ci d'abaisser dans des proportions considérables le taux de l'intérêt. Les bons du Trésor sont escomptés à raison de 1,5/8 0/0 pour le papier de trois mois, de 2 0/0 pour celui d'un an, et de 2,25 0/0 pour celui de deux ans [1]. La prépondérance du Trésor sur le marché a pour conséquence que le taux de l'escompte de la Banque, loin de déterminer le taux des bons, s'adapte au contraire à celui-ci. Le Trésor domine le marché parce qu'il contrôle à la fois et l'offre et la demande de capitaux à court terme : l'offre, dans ce sens qu'il alimente le marché par le crédit; la demande, en tant qu'il apparaît comme l'émetteur principal, sinon exclusif, de papier à court terme. C'est le Trésor seul qui pourra prendre, lorsque le moment sera venu, la responsabilité d'une hausse du taux de l'intérêt. Le Trésor devient ainsi l'artisan du circuit.

II. — Organisation du circuit.

On peut entendre le terme circuit dans les deux sens, l'un étroit, l'autre large. D'après le premier sens, on discerne en 1926-27 un cir-

1. Taux valables au début de 1945. Le bon de la libération à six mois est productif de 1,50 0/0 seulement.

cuit monétaire que le Trésor et la Banque ont organisé d'un commun accord. A l'occasion du reflux des capitaux qui s'étaient réfugiés à l'étranger, la Banque de France a dû émettre un volume impressionnant de billets pour acheter les devises qui lui furent offertes. Pour empêcher les billets de peser sur le marché et d'y provoquer une inflation, le Trésor a ouvert des comptes courants particuliers. Le produit des fonds qui lui ont été confiés a servi à rembourser une partie des avances de la Banque de France.

Depuis 1940, le circuit revêt un aspect économique. Pour financer la guerre, l'Etat bloque le pouvoir d'achat devenu disponible, grâce à la stabilité relative des prix, par la restriction de la consommation et la limitation des dépenses (bourse, marché des immeubles, etc.). Dans la mesure où l'Etat n'attire pas le pouvoir d'achat par l'impôt, il charge le Trésor de le résorber par l'émission de bons. La Banque de France alimente le circuit par le produit de ces avances, qui une fois dépensé revient au Trésor par le même canal. Une aspiration subsidiaire des revenus et des capitaux inemployables dans le secteur privé est effectuée par les dépôts libres et les dépôts bloqués auprès du Trésor. Celui-ci devient ainsi, en collaboration avec la Banque, l'un des artisans essentiels du financement de la guerre et des dépenses qui s'y rattachent.

Ainsi le Trésor exerce par ses opérations d'emprunt, de renouvellement des bons et de placement une influence de plus en plus grande sur le marché monétaire. Il intervient aussi sur le marché financier par le Fonds de soutien des rentes en employant des capitaux à court terme pour raffermir les valeurs à long terme [1]. Il est probable que le retour à la paix efface progressivement la prépondérance du Trésor sur le marché des capitaux et prépare une coopération de celui-ci avec la Banque afin d'adapter le contrôle du marché aux conditions de la nouvelle économie.

1. Ce procédé rappelle le mécanisme du report en bourse, qui lui aussi établit une liaison entre les marchés monétaire et financier.

CONCLUSION

La théorie budgétaire élaborée au cours d'un siècle a-t-elle résisté à l'épreuve du temps? Si tout ce qui a trait à la préparation et au vote du budget a été ébranlé, sur le continent au moins, par la crise passagère du parlementarisme, les principes budgétaires ont conservé leur pleine valeur au prix d'une adaptation constante à l'évolution des institutions. Par contre, la politique budgétaire est sortie de son isolement financier et s'est intégrée de plus en plus dans la politique économique.

1° L'adaptation des principes budgétaires aux nouvelles conditions économiques.

L'universalité budgétaire qui veut que le budget présente séparément toutes les dépenses et toutes les recettes a été respectée dans ses grandes lignes depuis qu'elle a été inscrite dans le budget de 1818. Les compensations entre les recettes et les dépenses revêtent un caractère exceptionnel. Cependant la pratique de l'affectation de certains impôts à des dépenses déterminées risque de porter atteinte et à la clarté et au contrôle du budget. Sans doute, dans la mesure où l'affectation s'effectue dans le cadre du budget, on peut reconstituer les recettes, d'une part, les dépenses qu'elles sont appelées à couvrir, d'autre part : le produit de la taxe d'apprentissage a comme pendant les crédits ouverts au titre de l'enseignement technique, les taxes sur les appareils de T. S. F. se retrouvent dans la subvention accordée au budget annexe de la radiodiffusion. Mais certaines recettes d'affectation ont tendance à émigrer en dehors du budget et à s'absorber dans des dépenses qui échappent ainsi à l'autorité de contrôle. Il en est ainsi des recettes parafiscales de la loterie nationale ; elles sont mises partiellement à la disposition du secours national qui, pour le surplus, émarge au budget pour une subvention. Depuis 1943, l'Office central de répartition des produits industriels s'est émancipé à son tour du budget, qui devait primitivement subvenir à ses besoins jusqu'à concurrence de 425 millions. S'alimentant par le produit de cotisations supplémentaires levées par les offices professionnels [1],

1. Anciens comités d'organisation.

l'O. C. R. P. I. échappe à la compétence budgétaire normale. C'est ici que la violation de l'universalité se double du mépris de la règle de l'unité budgétaire.

Le budget ordinaire de l'Etat français, privé déjà des impôts sur les tabacs et des droits de succession qui sont affectés à la Caisse autonome d'amortissement, s'affaiblit ainsi en faveur d'offices dont on avait cependant promis la suppression (décrets du 20 mars et du 22 juill. 1939) [1]. Bien plus, les dépenses administratives des offices professionnels (qui sans être de vrais établissements publics gèrent cependant des services publics) figurent jusqu'à présent dans des comptes occultes auxquels s'applique un simple contrôle financier *a posteriori*. Le fractionnement du budget ordinaire de l'Etat, qui est justifiable à l'égard de services industriels autonomes mais non pas de véritables services d'administration semi-publics (comités d'organisation), aboutit à un effritement du pouvoir politique de l'Etat. Toutes les dépenses couvertes par les impôts, les taxes et les cotisations levées par contrainte devraient figurer dans le budget ordinaire. Autrement il est impossible de se faire une idée de la charge globale qui pèse sur le revenu national.

Comprise au sens large du mot, l'exception à la règle de l'unité est admise par la force des choses pour les budgets extraordinaires, qui ont recours à l'emprunt. Bien qu'elles revêtent un caractère périodique ou temporaire, les charges inhérentes au chômage, aux grands travaux et à la guerre débordent fatalement le cadre étroit du budget ordinaire, régi par la règle de l'annualité.

Celle-ci n'est pas incompatible avec la notion du budget cyclique. Dans la mesure où des excédents de recettes se présentent en phase de prospérité, il est de bonne politique de les réserver pour les budgets alourdis par les charges de la dépression. Pour autant que l'accumulation des réserves s'avère impossible, le mécanisme différentiel de l'amortissement accéléré pendant les années bénéficiant de plus-values permet de décharger le service de la dette des années de déficit. Ainsi la conception cyclique du budget aboutit à jeter un pont entre les exercices excédentaires et déficitaires.

En marge des budgets ordinaires ainsi solidaires les uns des autres, des budgets extraordinaires alimentés par l'emprunt s'imposeront toujours pour faire face aux charges particulières des grands travaux, de l'équipement, des guerres et de leur liquidation. Le planisme économique se servira de budgets extraordinaires comme charpente financière. C'est ici déjà qu'apparaît le lien entre la politique financière et la politique économique.

1. *B. L. D.*, p. 238, et *J. off.* du 23 juillet 1939.

2° La conjonction de la politique financière et de la politique économique.

Depuis 1928, le système des plans économiques de cinq ans se reflète dans les budgets financiers de la Russie, qui sont alimentés, en plus de l'impôt sur le chiffre d'affaires, par une partie des bénéfices des trusts industriels. En Allemagne, la jonction entre les plans économiques de quatre ans et les budgets annuels de l'Etat ne s'était pas encore faite lorsque les hostilités ont éclaté en 1939. Par contre, le financement de la guerre a abouti dans tous les pays qui y sont impliqués à des prévisions financières de longue durée qui se matérialisent dans l'autorisation d'emprunter, pendant toute la durée du conflit, dans le cadre de budgets extraordinaires de longue durée. La reconstitution de l'économie européenne au lendemain de la guerre consacrera sans aucun doute la pratique des plans financiers de plusieurs années.

Même en dehors du budget extraordinaire, la politique financière s'harmonise et se solidarise de plus en plus avec la politique économique. Sous le régime du capitalisme libéral, le budget avait été simplement l'instrument technique du financement des dépenses publiques liées au fonctionnement de l'Etat. Il a subi les influences des mouvements cycliques, qui se sont traduites par une alternance de plus-values et de moins-values fiscales. Mais déjà sous ce régime l'intervention économique de l'Etat dans le domaine économique et social (lutte contre les crises, développement de la prévoyance et de l'assurance) a fait sortir le budget de sa passivité. A certains égards, il est devenu un instrument de la politique économique de l'Etat. Les incidences monétaires ont renforcé cette tendance.

Depuis longtemps, la monnaie a cessé d'être un instrument neutre des échanges, elle est devenue un puissant instrument de direction de l'économie et des finances.

L'inflation, la dévaluation, la déflation mettent en évidence la solidarité entre les phénomènes économique et financier. L'inflation a été souvent considérée comme un moyen de démarrage économique, dans la mesure où la hausse des prix stimule — dans sa phase initiale au moins — l'activité de la production et des échanges, mais encore en tant qu'elle donne des plus-values fiscales en face desquelles la charge fixe de la dette publique se trouve allégée : l'équilibre budgétaire peut être ainsi réalisé sans augmentation du taux des impôts. Inversement, la politique de déflation n'a pu réussir temporairement en Angleterre que grâce à une conjonction de la réduction du volume de la monnaie et du niveau des dépenses budgétaires. Au cours de la seconde guerre mondiale, le budget est devenu l'un des agents essentiels du circuit : par la résorption du pouvoir d'achat excédentaire, il

a été mis au service de la stabilisation des prix et de la monnaie [1].

Enfin le budget devient, en période de guerre surtout, un puissant facteur de réforme de structure. Les dépenses publiques pèsent à tel point sur les revenus moyens et élevés qu'un véritable nivellement social se dessine à l'horizon.

Ainsi l'interpénétration de l'économie et du budget s'accentue au fur et à mesure que l'Etat intervient davantage dans la production, la distribution et la répartition. Le budget n'est plus, comme autrefois, une simple aspiration technique d'équilibrer les dépenses et les recettes d'un Etat neutre, il devient de plus en plus un instrument de la politique économique et de la politique tout court. Puisse cette seconde édition de notre *Précis* ouvrir la voie à une nouvelle conception du phénomène budgétaire.

1. Il ne nous est pas possible dans le cadre de ce *Précis* d'apprécier les résultats de cette politique dans les différents pays belligérants.

ANNEXE

EXTRAIT DU BUDGET DU MINISTÈRE DES FINANCES 1945

Chapitres.	Services.	Montant des crédits. (millions.)
	TITRE I. — Dépenses ordinaires.	
	PREMIÈRE PARTIE : *Dette publique.*	
	I. — Dette intérieure.	
	A. — Dette perpétuelle.	
1	Rentes perpétuelles...........................	3.000,4
	B. — Dette amortissable.	
2	Rentes amortissables..........................	7.498,9
15	Remboursement à la S. N. C. F. des charges des emprunts émis en couverture des insuffisances des recettes....................................	1.311
	C. — Dette à moyen terme, à échéances massives.	
	D. — Compensations accordées aux petits rentiers.	
	E. — Dette flottante.	
	II. — Dette extérieure.	
	III. — Dépenses communes.	
	Récapitulation..................................	29.899,9
	DEUXIÈME PARTIE : *Dette viagère.*	
47	Pensions militaires............................	4.680
48	Pensions civiles................................	5.433
	TROISIÈME PARTIE : *Pouvoirs publics.*	
63	Traitements et indemnités du Président du gouvernement provisoire........................	0,7
	QUATRIÈME PARTIE : *Personnel.*	
68	Traitement du ministre, personnel de l'administration centrale..................................	120,8
	CINQUIÈME PARTIE : *Matériel et fonctionnement des services.*	
143	Matériel de l'administration centrale.............	50,5
158	Frais de matériel des services des comptables directs du Trésor......................................	180

Chapitres.	Services.	Montant des crédits. (millions.)
	Sixième Partie : *Travaux.*	
184	Contribution à des travaux cadastraux des départements et communes	2,2
	Septième Partie : *Charges sociales.*	
185	Allocations familiales	200
	Huitième Partie : *Subventions.*	
189	Subventions au budget annexe de la radiodiffusion française	831,4
	Neuvième Partie : *Dépenses diverses.*	
197	Frais de trésorerie	3.708
	Récapitulation des services :	
	Première Partie : Dette publique	29.899,9
	Deuxième Partie : Dette viagère	27.759,1
	Troisième Partie : Pouvoirs publics	234,5
	Quatrième Partie : Personnel	15.421,9
	Cinquième Partie : Matériel et fonctionnement des services	2.232,2
	Sixième Partie : Travaux	2,2
	Septième Partie : Charges sociales	742,9
	Huitième Partie : Subventions	856,3
	Neuvième Partie : Dépenses diverses	4.041,0
		81.190,2
	TITRE II. — **Dépenses résultant des hostilités.**	
L A	Frais à la charge du Trésor résultant de la limitation du prix de vente du pain	7.600
	TITRE III. — **Dépenses d'équipement.**	
A	Achèvement des programmes de grands travaux	150
	Récapitulation :	
	Titre I. — Dépenses ordinaires	81.190,2
	Titre II. — Dépenses résultant des hostilités	7.600
	Titre III. — Dépenses d'équipement	150
	Total pour les Finances	89.940,2

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

ALLIX (E.). — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française.* 6e édition, Paris, 1931.

BAUDHUIN (F.). — *Précis de finances publiques*, tome I. Bruxelles, 1943.

— *Théories modernes de finances publiques*, 2e édition. Louvain, 1944.

BELIN (R.). — *Les indices économiques dans les contrats publics et privés.* Paris, 1942.

BETTELHEIM (Ch.). — *La planification soviétique*, 2e édition. Paris, 1945.

BEVERIDGE (Sir W.). — *Full Employment in a free society.* London, 1944.

— *Du travail pour tous dans une société libre*, traduction française par Laufenburger et Domarchi. Paris, 1945.

BOGOLEPOV. — *Les finances de l'Union soviétique, R. E. I.*, 1937.

BONNARD (R.). — *Précis de droit public*, 6e édition. Paris, 1944.

COLM (G.). — *Volkswirtschaftliche Theorie des Staatsausgaben.* Berlin, 1927.

CHOIX (R.). — *L'évolution des masses budgétaires et de la trésorerie en France depuis la crise (1930-1937).* Paris, 1938.

DUBERGÉ (J.). — *La politique fiscale de l'Italie fasciste.* Paris, 1938.

GENY (F.). — *Le principe de la non-affectation des recettes aux dépenses publiques, R. S. L. F.*, 1932.

JÈZE (G.). — *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière.* Paris, 1931.

JUSSIANT (R.) et VAN DER REST. — *Le problème des finances publiques et de la politique économique.* Bruxelles, 1941.

KEYNES (J.-M.). — *The general Theory of employment, interest and money.* London, 1935.

LAUFENBURGER (H.). — *Fluctuations économiques et rendements fiscaux, R. E. P.*, 1933.

— *Nouveaux aspects du tableau économique, la bourse et le budget en tant que filtres économiques, Mélanges Truchy.* Paris, 1938.

LESTRADE (de). — *Financement des dépenses publiques pendant la guerre*, 2e édition. Paris, 1945.

LORIA (A.). — *La réhabilitation du déficit financier, R. E. I.*, 1939.

MARTIN (Germain). — *Problèmes actuels de finances publiques en France.* Paris, 1933.

MAIRE (J.-V.). — *La progression des dépenses publiques depuis 1913.* Thèse droit Paris, 1938.

PALTHEY (G.). — *Le contrôle préalable des finances publiques.* Paris, 1942.

QUANCARD (M.). — *L'adjudication des marchés publics de travaux et de fournitures*. Paris, 1945.

Rapport général au nom de la Commission des finances. Assemblée consultative, n° 242, 6 février 1945.

RIST (Ch.). — *Essais sur quelques problèmes économiques et monétaires*. Paris, 1933.

— *La déflation en pratique*. Paris, 1923.

SCHUMACHER (E.-F.). — *Public finance : its relation to full employment*. Oxford, 1944.

— *Economics of full employment* (Ouvrage collectif). Oxford, 1944.

SOLANET (P.). — *La Caisse des dépôts et consignations*. Paris, 1942.

STOURM (J.). — *Le budget*, 5e édition. Paris.

WICKSELL. — *Finanztheoretische Untersuchungen*. Iéna, 1926.

Point économique. Publication de l'Institut de conjoncture. Paris, 1944-45.

INDEX ALPHABÉTIQUE

I. — Auteurs.

1. Cet index renvoie aux pages.
2. 179 s. = pages 179 et suivantes.

II. — Matières.

ABRÉVIATIONS

B. I. C.	=	Bénéfices industriels et commerciaux.
B. I. D.	=	Bulletin d'information et de documentation.
B. L. D.	=	Bulletin des lois et décrets.
B. R. I.	=	Banque des règlements internationaux.
C. A. A.	=	Caisse autonome d'amortissement.
C. C. D. V. T.	=	Caisse centrale de dépôts et virements de titres.
C. D. C.	=	Caisse des dépôts et consignations.
D. S.	=	Droit social.
E. P. D.	=	Excess profit duty.
J. Off.	=	Journal officiel.
O. C. R. P. I.	=	Office central de répartition des produits industriels.
O. R. E. C.	=	Office de redressement économique.
R. E. C.	=	Revue de l'économie contemporaine.
R. E. I.	=	Revue économique internationale.
R. E. P.	=	Revue d'économie politique.
R. S. L. F.	=	Revue de science et de législation financières.
S. D. N.	=	Société des Nations.

TABLE DES MATIÈRES

DEUXIÈME BARTIE

STRUCTURE BUDGÉTAIRE

TROISIÈME PARTIE

DYNAMISME BUDGÉTAIRE

QUATRIÈME PARTIE

TRÉSOR PUBLIC ET ÉQUILIBRE FINANCIER

CONCLUSION

ANNEXE

Bar-le-Duc. — Imprimerie Contant-Laguerre. — 11-1945.

N° d'édition : 46. Dépôt légal : 1945-IV. N° d'impression : 122.



Bar-le-Duc. — Imprimerie Contant-Laguerre. — 1945.